

STEUNPUNT  
WONEN

# Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel

Van het regelen van details  
naar regelen volgens principes

**Sien Winters, Diederik Vermeir, Wouter Van Dooren &  
Bernard Hubeau**



**Vlaanderen**  
is wonen

[www.steunpuntwonen.be](http://www.steunpuntwonen.be)

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Winters, S., Vermeir, D., Van Dooren, W., & Hubeau, B. (2017). *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Voor meer informatie over deze publicatie [sien.winters@kuleuven.be](mailto:sien.winters@kuleuven.be); [diederik.vermeir@uantwerpen.be](mailto:diederik.vermeir@uantwerpen.be), [wouter.vandooren@uantwerpen.be](mailto:wouter.vandooren@uantwerpen.be); [bernard.hubeau@uantwerpen.be](mailto:bernard.hubeau@uantwerpen.be)

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

D/2017/4718/014 – ISBN 9789055506286

© 2017 STEUNPUNT WONEN

Niets uit deze uitgave mag worden veelelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

p.a. Secretariaat Steunpunt Wonen  
p/a HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving  
Parkstraat 47 bus 5300, BE 3000 Leuven

Deze publicatie is ook beschikbaar via [www.steunpuntwonen.be](http://www.steunpuntwonen.be)

# INHOUD

<b>Inhoud</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>1. De sociale huur en de toegang van bijzondere doelgroepen tot de sociale huur als reguleringsvraagstuk</b>	<b>11</b>
1.1 Regelen met regels: enkele beperkingen	12
1.2 Principle based regulation	14
1.3 Centrale of lokale verantwoordelijkheid?	15
<b>2. Inventaris van knelpunten bij de verhuring van sociale woningen</b>	<b>18</b>
2.1 De rechtstechniek	18
2.1.1 Juridische context	18
2.1.2 Bedoeling van de regelgever	18
2.1.3 Knelpunten	19
2.2 Het toepassingsgebied	22
2.2.1 Juridische context	22
2.2.2 Bedoeling van de regelgever	23
2.2.3 Knelpunten	23
2.3 De Inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden	25
2.3.1 Juridische context	25
2.3.2 Bedoeling van de regelgever	26
2.3.3 Knelpunten	27
2.4 De Inschrijving en het inschrijvingsregister	31
2.4.1 Juridische context	31
2.4.2 Bedoeling van de regelgever	31
2.4.3 Knelpunten	32
2.5 De toewijzing van een sociale huurwoning	39
2.5.1 Juridische context	39
2.5.2 Bedoeling van de regelgever	43
2.5.3 Knelpunten	44
2.6 De sociale huurovereenkomst	48
2.6.1 Juridische context	48
2.6.2 Bedoeling van de regelgever	49
2.6.3 Knelpunten	49
2.7 Financiële aspecten	55
2.7.1 Juridische context	55
2.7.2 Bedoeling van de regelgever	56
2.7.3 Knelpunten	56
2.8 De duur van de sociale huurovereenkomst	58
2.8.1 Juridische context	58
2.8.2 Bedoeling van de regelgever	60
2.8.3 Knelpunten	61
2.9 Sancties	63
2.9.1 Juridische context	63
2.9.2 Bedoeling van de regelgever	63
2.9.3 Knelpunten	63

2.10 Rechtsbescherming	64
2.10.1 Juridische context	64
2.10.2 Bedoeling van de regelgever	66
2.10.3 Knelpunten	67
<b>3. Evaluatie van de toegang van bijzondere doelgroepen tot de sociale huur</b>	<b>70</b>
3.1 Inleiding	70
3.2 Toewijzing aan bijzondere doelgroepen: huidige regeling	70
3.2.1 Het standaardluik	71
3.2.2 Lokale accenten in de toewijzing (artikel 28)	73
3.2.3 Versnelde toewijzing (artikel 24)	74
3.2.4 Verhuringen buiten het sociaal huurstelsel (artikel 55 bis)	75
3.2.5 Projecten wonen-welzijn	75
3.3 Evaluatiekader	75
3.3.1 Het in deze studie gehanteerde evaluatiekader	75
3.3.2 Vertaling van dit evaluatiekader naar de evaluatie van de toewijzing aan bijzondere doelgroepen	76
3.3.3 Evaluatiecriteria	80
3.4 Kwantitatieve gegevens	82
3.4.1 Bijzondere doelgroepen bij zittende huurders	82
3.4.2 Bijzondere doelgroepen bij de toewijzing	82
3.4.3 Versnelde toewijzingen	85
3.4.4 Verhuringen buiten het sociaal huurstelsel	87
3.5 Kwalitatieve evaluatie	87
3.5.1 Doelbereiking	87
3.5.2 Effectiviteit	87
3.5.3 Efficiëntie	91
3.5.4 Duurzaamheid	93
3.5.5 Draagvlak voor beleid	93
3.6 Denksporen voor wijziging van de regels	93
3.6.1 Sleutelen aan de regels	93
3.6.2 Radicaal herschrijven?	94
3.6.3 Andere aanbevelingen	96
<b>4. Voorstellen voor wijziging</b>	<b>98</b>
4.1 Basis van de voorgestelde wijzigingen	98
4.1.1 De rode draad doorheen de knelpunten	98
4.1.2 Principes en condities	100
4.1.3 Tweesporenbenadering	102
4.2 Wijzigingen per thema	102
4.2.1 Wijzigingen m.b.t. het toepassingsgebied	102
4.2.2 Mogelijke wijzigingen m.b.t. de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden	109
4.2.3 Mogelijke wijzigingen m.b.t. de inschrijving en het inschrijvingsregister	115
4.2.4 Mogelijke wijzigingen m.b.t. het toewijzingssysteem	123
4.2.5 Mogelijke wijzigingen m.b.t. de sociale huurovereenkomst	129
4.2.6 Mogelijke wijzigingen m.b.t. financiële aspecten	139
4.2.7 Mogelijke wijzigingen m.b.t. de duur van de overeenkomst	142
4.2.8 Mogelijke wijzigingen m.b.t. rechtsbescherming	145
4.3 Voorstel voor een meer ingrijpende herziening	156
4.3.1 Krachtlijnen van het voorstel en globale reacties daarop	156
4.3.2 Inhoud van het voorstel	157
4.3.3 Lokale autonomie?	168
4.3.4 Verdere uitwerking	169

4.3.5 Samengevat	169
4.4 Mogelijkheden voor gefaseerde invoering van de voorstellen	169
<b>5. Samenvatting en besluit</b>	<b>171</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>173</b>
Bijlage 1 Overzicht focusgesprekken en deelnemers	174
Bijlage 2 Leden begeleidingsgroep	175
<b>Referenties</b>	<b>176</b>

## SAMENVATTING

De verhuring van sociale woningen in Vlaanderen vindt een decretale basis in de Vlaamse Wooncode. Een besluit van de Vlaamse Regering (gekend als het 'Kaderbesluit sociale huur' - KSH) bepaalt o.a. wie toegang krijgt tot sociale woningen, hoe woningen worden toegewezen en aan welke prijs ze worden verhuurd. Via ministeriële besluiten, typehuurovereenkomsten en omzendbrieven worden de regels verder geconcretiseerd. De huidige regelgeving is het resultaat van een langlopende evolutie. De rode draad was daarbij dat de sociale huurreglementering steeds meer tot in de details werd vastgelegd. Het geheel aan regelgeving is zo erg gedetailleerd en biedt sociale verhuurders weinig beleidsautonomie. Het stelsel voorziet wel dat lokale besturen eigen accenten kunnen leggen in het toewijzingsbeleid. Als gevolg daarvan verschillen de toewijzingsregels tussen gemeenten.

De vergaande detaillering brengt echter een aantal problemen mee. Niet in het minst is er sprake van hoge administratieve kosten, zowel voor het opvolgen van de regels door de sociale verhuurders als voor de Vlaamse overheid die moet toezien op de toepassing ervan. Voor huurders en kandidaat-huurders is het ook moeilijk de complexe regels te begrijpen. Bovendien is de vraag of aan hen, als doelgroep, voldoende maatwerk kan worden geboden binnen het (rigide) reglementair kader. Verder kan de detaillering van de regelgeving aanleiding zijn tot nieuwe regelgeving, omdat bijkomende regels nieuwe vragen en onzekerheden doen ontstaan en tot potentiële conflictpunten met andere regels kunnen leiden.

Het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 en de beleidsnota van de minister van Wonen bevatten daarom het voornemen om een grondige administratieve vereenvoudiging en een verhoging van de lokale autonomie door te voeren. Ter voorbereiding van deze aanpassingen werd het Steunpunt Wonen gevraagd een evaluatie van de huidige regelgeving uit te voeren. Een specifiek aandachtspunt daarbij was de voorrangregeling van artikel 24 §2 van het KSH, die de mogelijkheid voorziet om een woning versneld toe te wijzen aan daklozen en aan personen die zelfstandig wonen of gaan wonen met begeleiding.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn we in dit onderzoek eerst vertrokken van een verkenning van de recente inzichten uit de bestuurskundige en juridische literatuur over regulering versus autonomie. Vervolgens werd een uitgebreid overzicht gemaakt van de knelpunten op basis van literatuur, beleidsdocumenten, kwantitatieve gegevens en gesprekken met het werkveld tijdens focusgroepen. De volgende stap in het onderzoeksproces bestond uit een grondige reflectie over de mogelijke oplossingen. De uitdaging bestond er in vanuit de criteria en condities voor goede regelgeving die de theorie aanreikt, op zoek te gaan naar voorstellen die tegemoet komen aan de vastgestelde knelpunten. Thema per thema werden voorstellen uitgewerkt. Hoewel de voorstellen die hieruit resulteren al vergaande implicaties kunnen hebben voor de regelgeving en de praktijk, bleek ook dat het combineren van mogelijke voorstellen over thema's heen een nog sterkere vereenvoudiging en bijkomende voordelen zou kunnen bieden. Daarom werd naast de thematische voorstellen ook een gecombineerd (en ingrijpend) voorstel uitgewerkt. De voorstellen werden tijdens een tweede ronde focusgroepen ter bespreking voorgelegd. De bedoeling hiervan was zowel het draagvlak voor de voorstellen te verkennen als de voorstellen nog verder te verfijnen.

De voorstellen per thema hebben betrekking op uiteenlopende aspecten bij verhuring van sociale woningen, waaronder het toepassingsgebied van het stelsel; de geldende inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden; de regeling omtrent inschrijving, actualisatie, schrapping en weigering; de toewijzingsregels; de regelgeving m.b.t. de typehuurovereenkomst; de rechten en plichten van huurder en verhuurder; de duur van de sociale huurovereenkomst; financiële aspecten en de rechtsbescherming van de (kandidaat-)huurder.

Sommige van deze voorstellen kunnen een alternatief bieden wanneer het beleid het voorstel voor een ingrijpende wijziging niet wenst te verkennen. Een voorbeeld is het voorstel om voor de inschrijving vanuit de Vlaamse overheid een uniform softwaresysteem te ontwikkelen, dat maximaal gekoppeld is aan elektronische databanken en toelaat om voor een kandidaat-huurder een enkel basisdossier op te stellen. Dit is dan evenwel zonder het huidige aanbodgestuurde model en de inschrijving per maatschappij te verlaten.

Andere voorstellen kunnen worden geïmplementeerd ongeacht of het beleid het spoor van een thematische of een ingrijpende wijziging wil volgen. Dit geldt onder meer voor de voorstellen m.b.t de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden, de sociale huurovereenkomst en de financiële aspecten. Een derde categorie van thematische voorstellen omvat mogelijke wijzigingen die op zich een verbetering kunnen betekenen, maar tegelijk ook bijdragen tot de randvoorwaarden om het regelgevend kader te vereenvoudigen. Een voorbeeld is het voorstel om kleinschalige verhuurders (vooral OCMW's en gemeenten) te verplichten om onrechtstreeks te verhuren (bv. via een SHM), zodat de voorwaarde van professionele organisaties beter wordt gegarandeerd en het risico op een foutieve invulling van de toegekende beleidsruimte wordt ingeperkt (wanneer de regelgeving bv. uitzonderingsmogelijkheden of een eigen invulling van bepaalde begrippen toestaat).

Naast deze thematische voorstellen werd ook het ingrijpende voorstel besproken in de focusgroepen. Dit voorstel combineert wijzigingen op vlak van inschrijving, toewijzing, schrapping, actualisatie en weigering. Het voorstel kan worden samengevat in vier krachtlijnen.

- Woningen worden op een andere manier toegewezen. De grote meerderheid van de toewijzingen ('standaard toewijzingen') gebeurt daarbij volledig geautomatiseerd, volgens een mathematisch model dat uitgaat van punten, gebaseerd op inkomen, chronologie en lokale binding. De overige toewijzingen ('bijzondere toewijzingen') gebeuren na advies van een (lokaal of regionaal) toewijzingscomité, op basis van een uitgewerkt dossier en volgens vooraf vastgelegde principes.
- Er komt veel meer ruimte voor keuzevrijheid en daarmee ook verantwoordelijkheid van de klant bij de kandidaatstelling voor een sociale woning. Daarmee wordt de switch gemaakt van een aanbodgestuurd naar een vraaggestuurd model.
- Het systeem vertrekt van een maximale digitalisering, zowel voor de inschrijving als voor de bekendmaking van het woningaanbod, de kandidaatstelling en de toewijzing.
- Het toezicht op de toewijzingen verschuift van een toezicht op de individuele beslissingen van verhuurders naar een toetsing van beslissingen aan principes.

Tijdens de focusgroepen werd dit voorstel globaal positief onthaald. Meerdere deelnemers reageerden dat enkel met dergelijke radicale keuzes voldoende kan worden vereenvoudigd. Tegelijk werd ook gewezen op de nood aan verdere concretisering van meerdere onderdelen en aan een goede overgangsregeling. Het is nu aan het beleid om uit te maken of de mogelijkheden van een dergelijke ingrijpende herziening verder worden verkend, dan wel of de eerder thematische benadering wordt gevolgd.

# INLEIDING

## *Situering van dit onderzoek*

Het Vlaamse sociaal huurstelsel is een sterk centraal (door de Vlaamse overheid) gedirigeerd stelsel, wat vergaand gereguleerd is en waarbij de lokale actoren slechts over weinig autonomie beschikken (Vandromme, 2015). De regelgeving is het resultaat van een langlopende evolutie waarin steeds meer detail werd vastgelegd. De vergaande detaillering brengt een aantal problemen mee. Niet in het minst is dit de hoge administratieve kost, zowel voor het opvolgen van de regels door de sociale verhuurders als door de Vlaamse overheid die moet toezien op de toepassing van de regels. Voor huurders en kandidaat-huurders is het moeilijk de regels te begrijpen en is de vraag of aan hen, als doelgroep, voldoende maatwerk kan worden geboden binnen het (rigide) reglementaire kader. En tot slot kan detaillering van de regelgeving ook aanleiding zijn tot nieuwe regelgeving, omdat bijkomende regels nieuwe vragen en onzekerheden doen ontstaan en tot potentiële conflictpunten met andere regels kunnen leiden (Winters et al., 2011; Van Dooren et al., 2015; Vandromme, 2015).

Het Vlaamse Regeerakkoord en de beleidsnota van de minister van Wonen bevatten het voornemen om een grondige administratieve vereenvoudiging en een verhoging van de lokale autonomie door te voeren. Ter voorbereiding van deze aanpassingen wordt een evaluatie van de huidige regelgeving gepland. Het Steunpunt Wonen werd gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Deze evaluatie van de sociale huurreglementering vanuit deze vraagstelling was een eerste doel van deze onderzoeksopdracht.

Daarnaast kregen de onderzoekers als specifieke onderzoeksvraag om de voorrangregeling te evalueren die voorzien is in artikel 24 §2 van het Kaderbesluit Sociale Huur (KSH), die werd ingevoerd bij het besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 2013 (inwerkingtreding 23 december 2013) en de mogelijkheid voorziet om een woning versneld toe te wijzen aan daklozen en aan personen die zelfstandig wonen of gaan wonen met begeleiding (vanuit een erkende dienst voor begeleid zelfstandig wonen, een centrum voor algemeen welzijnswerk, een initiatief voor beschut wonen, een project psychiatrische zorg in de thuissituatie of een ambulante intensieve behandelteam). De gemeenten en lokale actoren melden problemen op het terrein met de toepassing van deze regel. Er zou ook een incongruentie zijn van artikel 24 §2 met artikel 28 KSH. De evaluatie van dit artikel wordt ook aangekondigd in de fiche 'toewijzing sociale woning' van de paritaire commissie 'decentralisatie'. In het bijzonder wenst de opdrachtgever te weten wat de effecten zijn op het terrein, wat de efficiëntie is van de maatregel en wat mogelijke oplossingen zijn. De evaluatie van deze mogelijkheid om woningen toe te wijzen aan bijzondere doelgroepen diende daarbij bekeken te worden binnen het geheel aan mogelijkheden dat er binnen het KSH is om bijzondere doelgroepen te bereiken (nl. het lokaal toewijzingsreglement en de 'verhuringen buiten het sociaal huurstelsel').

Het doel van dit onderzoek is dus tweeledig:

- een globale evaluatie van de sociale huurreglementering, met name Titel VII van de Vlaamse Wooncode, het Sociaal Huurbesluit van 12 oktober 2007 en de verschillende ministeriële uitvoeringsbesluiten, uit te voeren met het oog op vereenvoudiging van de regelgeving enerzijds en een verhoging van de lokale autonomie anderzijds;
- een evaluatie artikel 24 §2 van het KSH in relatie tot artikel 28 en verhuring buiten stelsel.

## *Methodologie*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn we in dit onderzoek eerst vertrokken van een verkenning van de recente inzichten uit de bestuurskundige en juridische literatuur over regulering versus autonomie. Deze theorie wordt beschreven in het eerste hoofdstuk van dit rapport. Behalve een algemeen kader waarbinnen we de onderzoeksvragen moeten, situeren leverde deze theoretische



verkenning ons een criteria waaraan keuzes (te maken in een latere fase in dit onderzoek, zie hoofdstuk 4) kunnen worden afgetoetst.

Na deze theoretische verkenning werd een uitgebreid overzicht gemaakt van de knelpunten die zich situeren in de huidige reglementering. De rapportering daarover is opgesplitst volgens de twee onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 bevat de globale inventaris van knelpunten, thematisch geordend. In hoofdstuk 3 wordt een evaluatie gemaakt van de toegang van bijzondere doelgroepen tot de sociale huur. Beide hoofdstukken zijn gebaseerd op informatie die via meerdere kanalen en bronnen verzameld werd.

- Documenten: wetgeving en regulering, beleidsteksten, nota's met een beschrijving van de knelpunten vastgesteld door administratie en betrokken actoren. Via een mailbericht in juni 2016 werden administraties en actoren gevraagd alle relevante bronnen aan de onderzoekers te bezorgen.
- Kwantitatieve gegevens: de betrokken administraties werden gevraagd welke gegevens beschikbaar zijn om een inzicht te krijgen in het gebruik van de verschillende regels voor toewijzing aan bijzondere doelgroepen. Gegevens werden ontvangen van het Agentschap Wonen-Vlaanderen (de afdeling Toezicht) en van de VMSW (gegevens van de SHM's en SVK's).
- Kwalitatieve informatie werd verzameld tijdens focusgesprekken die plaatsvonden in oktober 2016. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van de data waarop de gesprekken plaats vonden en wie er aan deelnam.

De volgende stap in het onderzoeksproces was een reflectie binnen het onderzoeksteam over de mogelijke oplossingsvoorstellen. De uitdaging bestond er in vanuit de criteria en condities voor goede regelgeving die de theorie aanreikt, op zoek te gaan naar voorstellen die tegemoet komen aan de vastgestelde knelpunten. Aanvankelijk vertrokken we daarbij van dezelfde thematische indeling als voor de inventarisatie van knelpunten. Hoewel de voorstellen die hieruit resulteren al vergaande implicaties kunnen hebben voor de regelgeving en de praktijk, bleek tijdens deze reflectie dat het combineren van mogelijke voorstellen over thema's heen een nog sterkere vereenvoudiging en bijkomende voordelen zou kunnen bieden. In deze fase van het onderzoek was opnieuw een terugkoppeling naar de actoren via focusgroepen voorzien. We besloten in deze focusgroepen ook de dubbele benadering te volgen: een bespreking van mogelijke voorstellen per thema, maar ook een bespreking van het ingrijpende voorstel, om zo te kunnen vaststellen of er voor dergelijke aanpak een mogelijk draagvlak zou bestaan en om dit voorstel nog verder te verfijnen.

Deze focusgroepen vonden plaats einde januari 2017. Een overzicht van de deelnemers is opgenomen in bijlage 1. De deelnemers werden voorafgaand aan de samenkomst niet geïnformeerd over deze voorstellen. Ze kregen ter plaatse met behulp van een presentatie een toelichting bij de voorstellen en werden gevraagd een reactie te geven vanuit hun kennis van de praktijk, eerder dan als belangenbehartiger van een sector. De reden hiervoor was een zo open mogelijk gesprek te kunnen voeren, gericht op oplossingen. Om dezelfde reden werden de focusgroepen ook homogeen mogelijk samengesteld.

De dubbele benadering kreeg ook zijn weerslag in de rapportering. In hoofdstuk 4, dat de oplossingsvoorstellen beschrijft, bevat eerst (in 4.2) de voorstellen voor wijzigingen thematisch geordend en vervolgens (in 4.3) de beschrijving van het ingrijpende voorstel. De voorstellen worden beargumenteerd vanuit de vastgestelde knelpunten en vanuit de theorie, waarbij ook telkens is verwezen naar de reacties van de actoren tijdens de focusgroepen en waarbij deze reacties ook al zijn gebruikt om de voorstellen verder te verfijnen.

Tijdens het hele proces heeft een begeleidingsgroep met afgevaardigden van de Vlaamse overheid en van de onderzoekers de uitvoering van de onderzoeksopdracht opgevolgd. De rol van de begeleidingsgroep bestond er in de voortgang van het onderzoek op te volgen, de onderzoekers te adviseren over

de methodologie en de onderzoeksresultaten, te verwijzen naar relevante bronnen, beschikbare data, goede praktijkvoorbeelden, enz. De samenstelling van de Begeleidingsgroep is opgenomen in bijlage 2.

We hopen met dit rapport het beleid van de nodige informatie te voorzien om op een onderbouwde wijze beleidskeuzes te kunnen maken. Zeker wat betreft het ingrijpende voorstel bevat dit rapport enkel nog maar het raamwerk. Indien invoering wordt overwogen, is verdere concretisering van de voorstellen vereist. Om tot een werkbare en doeltreffende regelgeving te komen, zal ook daarbij nauw overleg met het werkveld nodig zijn.

#### *Dankwoord*

Ter gelegenheid van het afronden van dit onderzoek wensen we als auteurs onze bijzondere dank uit te spreken aan iedereen die heeft bijgedragen tot de analyse en aanbevelingen: de leden van de begeleidingsgroep, de deelnemers aan de focusgroepen, de collega's van het Steunpunt Wonen, en niet in het minst de Vlaamse overheid als opdrachtgever.

# 1. DE SOCIALE HUUR EN DE TOEGANG VAN BIJZONDERE DOELGROEPEN TOT DE SOCIALE HUUR ALS REGULERINGSVRAAGSTUK

De sociale huur beoogt betaalbaar en kwaliteitsvol wonen te bieden, bij te dragen tot de woonzekerheid en tot een optimale leefbaarheid van wijken, de integratie en gelijke kansen van bewoners te bevorderen en optimale ontwikkelingsmogelijkheden voor bewoners te creëren. Daarbij richt de sociale huur zich in het bijzonder op de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden.<sup>1</sup> Daarnaast stelt het beleid zich tot doel om de toegang van deze bijzondere doelgroepen tot sociale huurwoningen te verbeteren en tegelijk het lokale draagvlak voor sociale huisvesting te verhogen (zie hoofdstuk 3).

Om dit geheel aan doelstellingen te bereiken, is een regelgevend kader uitgewerkt. De Vlaamse regelgever gaat er vanuit dat de actoren de doelstellingen niet zonder sturing zullen realiseren. Daarom wordt er sturend opgetreden aan de hand van een uitgebreid regelgevend kader. Het onderwerp is dus een reguleringsvraagstuk. Hoe kan de Vlaamse overheid het gedrag van lokale actoren sturen om de doelstellingen van het woonbeleid te bewerkstelligen?

De tekst is geïllustreerd met issues uit de woonsector. Bedoeling is voornamelijk om de theoretische concepten tot leven te brengen, eerder dan om definitieve uitspraken te doen over de stand van zaken in het woonbeleid.

In de meest enge en meest vertrouwde zin valt regulering samen met de regels die in wetten en uitvoeringsbesluiten worden neergeschreven en vervolgens worden gehandhaafd. In deze visie past regulering binnen een top-down relatie tussen regulator en gereguleerde, waarbij de laatste een passieve ontvanger is van impulsen van hogerop. Recht wordt herleidt tot een instrument. Het formele recht dient hierbij om de informele regels van de recalcitrante praktijk in te perken en te sturen. Op deze benadering kwam veel kritiek. Griffiths (2003) noemt de instrumentele benadering van recht steriel en gebaseerd op onhoudbare assumpties. Een meer realistische benadering van recht en toezicht erkent het bestaan van de regels van de werkvloer en ziet in dat de basis van sociale controle de werkvloer is.

De realiteit is dus complexer dan dat de instrumentele benadering doet vermoeden (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012; Moore, 1973). Het gedrag van maatschappelijke spelers zoals de woonactoren wordt gestuurd door een veelheid aan lokale en centrale actoren en met een veelheid aan sturingsinstrumenten zoals subsidies, informatie en communicatie, het delen van risico's, etc. Al de sturingsimpulsen uit het netwerk van actoren komen samen bij deze actoren. De actoren gebruiken hun autonomie en discretionaire ruimte en kneden deze waaier aan reguleringsimpulsen zo tot een werkbaar geheel. Woonactoren zijn dus geen passieve ontvangers van reguleringsimpulsen, maar actieve mediators. Het gebruik van discretionaire ruimte door actoren is geen daad van verzet tegen centrale regels, maar de integratie van externe regulering in de sociale controle in het werkveld. Ook toezichthouders werken bijna nooit volgens de letter van de wet (Billiet, Deben, Van Aeken, & Popelier, 2010, p. 158). In de praktijk brengen ze de principes van de wet in verband met de praktijk van een actor in een sociaal veld.

Dit inzicht wordt theoretisch vertaald in het concept van de regelruimte (regulatory space) (Hancher & Moran, 1989). De regelruimte bestaat uit de vaak unieke cluster van belangen en regelgevende impulsen waarmee een actor te maken krijgt. Het concept regelruimte geeft dus twee zaken aan; ten eerste

---

<sup>1</sup> Gebaseerd op een nota voorgelegd aan een werkgroep opgericht in het kader van de voorbereiding van het systeem voor prestatiebeoordeling van sociale huisvestingsmaatschappijen (Winters et al., 2010). De doelstellingen werden rechtstreeks afgeleid uit de Vlaamse Wooncode.

dat er ruimte om de regels is en ten tweede dat de regelconfiguratie verschilt al naargelang de sociale context.

Deze regelruimte is afhankelijk van plaats en tijd. Een woonactor in een grote stad wordt met andere actoren geconfronteerd dan in een kleine gemeente. De regelgevende impulsen van een professionele stadsadministratie zijn anders dan die van de verschillende kleine gemeenten in een breed werkingsgebied. De regelruimte is ook veranderlijk in de tijd. In heel wat beleidssectoren is de regelruimte de laatste decennia geprofessionaliseerd, maar ook gefragmenteerd. Het aantal actoren dat mee reguleert, neemt toe. In de woonsector is het regelgevend kader in het laatste decennium uitgebouwd en is het Vlaamse toezicht geprofessionaliseerd. Tegelijk geeft het Vlaams beleid vandaag meer aandacht aan lokale autonomie van lokale besturen. Ook de invloed van de Europese regelgeving is toegenomen (cf. aanbestedingen en consolidatie). De sociale verhuurders hebben daarom te maken met meer regelgevende impulsen van een bredere waaier aan regulatoren.

Elke praktijk is dus omgeven door een unieke set regels. Het bestaan van deze regelruimte wordt ook erkend in het handhavingsonderzoek (Billiet et al., 2010). Het begrip handhaafbaarheid gaat na of regels een realistische impact kunnen hebben op het gedrag van actoren. Vaak is de handhaafbaarheid laag omdat de doelgroep de regels niet kent, de compliance kosten hoog zijn, de acceptatie laag is, de maatschappelijke controle laag is, de meldingskans laag is, de controlecapaciteit ontoereikend is, de detectiekans klein is, en sancties niet realistisch zijn.

Het genuanceerde beeld van de regelruimte houdt niet in dat regulering door de centrale overheid onnuttig of onmogelijk zou zijn. Het betekent wel dat we de impact van centrale sturing, één van de vele sturingsimpulsen waarmee een woonactor te maken krijgt, niet mogen overschatten. Wanneer regulering uitgewerkt wordt zonder oog voor de lokale regelruimtes, gaat het vaak mis of ontstaat er een illusie van controle. In wat volgt documenteren we eerst de beperkingen van het één-dimensioneel sturen met regels. Vervolgens werken we op basis van het concept van principle-based regulation een mogelijk alternatief uit.

## 1.1 Regelen met regels: enkele beperkingen

De modus operandi van de beleidsvorming is sterk gebaseerd op het maken van (steeds meer) regels. Nochtans kunnen regels ook onverwachte effecten hebben. Sieber (2013) beschreef enkele van de mechanismen die maken dat sociale interventies door regelgeving mislopen. Hij documenteert cases van regelexploitatie, waarbij gereguleerden erin slagen om net het tegenovergestelde te bereiken dan wat bedoeld was. Technische normen bijvoorbeeld die bedoeld zijn om de woningkwaliteit te garanderen kunnen tot gevolg hebben dat nieuwe bouwtechnieken of nieuwe woonvormen niet realiseerbaar zijn binnen de sociale huisvesting.

Een ander onverwacht effect is doelverschuiving, waarbij het proces van regelgeving het doel wordt in plaats van het middel om een doel te bereiken. Wanneer het naleven van een kwaliteitshandboek belangrijker wordt dan de kwaliteit van de dienstverlening zelf, is er bijvoorbeeld sprake van doelverschuiving. Hierdoor kan een illusie van controle ontstaan. Nieuwe risico's zijn mogelijk een blinde vlek. Verder bespreekt Sieber het risico van classificatie, waarbij het categoriseren leidt tot minder flexibiliteit en innovatiekracht. Zo is het niet uitgesloten dat het omschrijven van de bijzondere doelgroepen in artikel 24 §2 (zie verder) tot gevolg heeft dat andere doelgroepen met evenzeer een bijzondere nood, minder aandacht krijgen. Ook de opdeling van de woonsector in types actoren kan hieronder mogelijk begrepen worden. Het werk van Sieber is vooral een pleidooi om regelgeving op een realistische en zorgzame wijze uit te bouwen.

Aandacht voor de handhaving is cruciaal bij goede regelgeving. Typische activiteiten van regelgeving kunnen ingedeeld worden in vijf categorieën volgens het Engelse letterwoord DREAM (zie tabel 1). Een gedetailleerd, complex regelgevend kader zoals de toewijzingsregelgeving, een kader dat dan nog eens

moet passen op variabele lokale regelruimten, is moeilijk te handhaven. Hoewel de informatiesystemen van het toezicht in de huisvestingssector in de laatste jaren sterk verbeterd zijn, blijft het een uitdaging om te weten wat er werkelijk gebeurt op de werkvloer van de maatschappij. De inschrijvingsregels kunnen nog zo gedetailleerd zijn om er voor te zorgen dat alle kandidaten een eerlijke en gelijke behandeling krijgen, als de burger er zijn weg niet in vindt, of als aan het loket de kandidaat wordt ontmoedigd om in te schrijven, heeft dit niet het beoogde effect. Ten tweede is het niet steeds evident om in te grijpen wanneer het mis gaat (responding). Woonactoren zijn immers autonome maatschappijen met eigen beheersstructuren en vaak ook heel wat steun in de lokale context. Ook het toepassen van regels, het derde punt, is niet altijd rechtlijnig. Het vaststellen van inbreuken en het toewijzen van verantwoordelijkheden zijn niet eenvoudig in genetwerkte contexten. Wie is bijvoorbeeld verantwoordelijk wanneer de begeleiding van een bijzondere doelgroep achterblijft? Een ander voorbeeld is dat het voor het Toezicht vaak moeilijk is om te beoordelen over de versnelde toewijzing op basis van artikel 24, omdat deze toewijzingen onderwerp zijn van overleg en afspraken tussen de SHM en lokale organisaties. De beoordeling van doelbereiking, de vierde stap, is een volgende uitdaging. Het is allicht wel mogelijk om vast te stellen in welke mate doelgroepen hun weg vinden naar de sociale huur. Het is vaak moeilijker om de causaliteit vast te stellen tussen het regelgevend kader en het (gebrek aan) resultaat. Waarom bijvoorbeeld stellen sommigen met een objectief aantoonbare nood zich toch niet kandidaat voor een sociale huurwoning? Ontmoedigt de omslachtige inschrijvingsprocedure of zijn andere factoren in het spel? Tot slot moeten regelstrategieën ook aangepast worden. Omdat in Vlaanderen veel regels in groot detail in decreten zijn opgenomen, gaat het vaak om lange procedures. Ook hebben wijzigingen in de regelgeving bv tot gevolg dat lopende huurcontracten (gebaseerd op wettelijk vastgelegde typehuurovereenkomsten) niet meer in overeenstemming zijn met de regelgeving.

**Tabel 1 Teken van regelgeving**

DETECTING	Informatie inwinnen over het schenden van regelgeving
RESPONDING	Het ontwikkelen van een beleid, van regels, en instrumenten om om te gaan met inbreuken
ENFORCING	De toepassing van dit beleid, van de regels en de instrumenten
ASSESSING	Het beoordelen van de impact van regelgeving op gedrag
MODIFYING	Het aanpassen van instrumenten en kaders om compliance te verhogen

Bron: Baldwin et al., 2012

Een vaak terugkerende klacht in de woonsector (en bij uitbreiding in de meeste Vlaamse beleidssectoren) is de complexiteit van de regelgeving. De complexiteit gaat ook samen met een hoge mate van detail van regelgeving. Van Dooren, Voets en Winters (2015) onderzochten de onderliggende mechanismen van deze nadruk op omvangrijke regelgeving in de Vlaamse woonsector. De verschillende reguleringsinstrumenten werken niet complementair, maar worden in lagen op mekaar gestapeld. De meer recente, prestatiegerichtte sturing zoals met de visitatiecommissie heeft vooralsnog niet geresulteerd in een afbouw van het uitgebreide regelkader. De professionalisering van maatschappijen, maar ook Europese regelgeving, maken dat hier ook nog een meer uitgebreide financiële rapportage en controle bovenop komt. Zo worden regelgevende kaders gestapeld.

De stapeling van regelgevende kaders is niet het hele verhaal. Er zijn ook gewoonweg meer klassieke regels bijgekomen. De vicieuze cirkel van regulering zoals de Franse socioloog Crozier die beschreef, biedt een verklaring (Van Dooren et al., 2015). Het uitgangspunt van deze theorie is dat er steeds discretionaire ruimte zal zijn in de uitvoering. Er blijft altijd een onzekerheidszone die niet van bovenhand dichtgetimmerd kan worden. Actoren zullen deze autonomie maximaal proberen te benutten. Dit is niet noodzakelijk negatief. Deze autonomie is immers vaak nodig om in de lokale regelruimte tot werkbare oplossingen te komen. Wanneer het echter misgaat, is er al snel de roep om ook deze autonome

handelingsruimte te beperken. Op het einde van de rit wordt het regelgevend kader dermate complex dat de regels niet langer gekend zijn, ze elkaar tegenspreken, en dat de middelen ontbreken om te handhaven. Paradoxaal genoeg biedt een zeer gedetailleerd kader daarom vaak minder rechtszekerheid dan een beperkter, maar leesbaar kader.

Deregulering moet niet gaan over minder regelgeving, maar vooral over betere regelgeving (Huyse & Cuypers, 1989). Betere regelgeving is regelgeving die maatschappelijke effecten genereert. Een regelgevend kader dat te complex is, zal deze maatschappelijke effecten niet teweeg brengen. Het eerste principe van goede regelgeving is dat de regels gekend en kenbaar moeten zijn. Als de doelgroep zijn weg niet meer vindt in de regelgeving en elke regel tegensprekbaar is door een andere regel, verliest de regelgeving haar effectiviteit. Betere regelgeving is daarom soms ook deregulering, maar is hiertoe niet beperkt.

## 1.2 Principle based regulation

Onderzoek heeft heel wat alternatieven voor klassieke regelgeving gedocumenteerd en de internationale praktijk heeft heel wat benaderingen uitgetest (Baldwin et al., 2012). Ayres en Baithwaite beschreven hoe de keuze tussen stimulerende en sanctionerende maatregelen eigenlijk een valse keuze is. Regulering kan beter gezien worden een piramide van toenemende dwang (Ayres & Braithwaite, 1992). Overtuiging en communicatie zijn de basis, maar als dit niet werkt moet er de mogelijkheid zijn om te escaleren. Een kritisch punt van deze benadering is dat er vaak geen ruimte is om dingen te laten misgaan. Ook in de huisvestingssector hebben beslissingen een verregaande impact. Een toewijzing van een woning grijpt diep in op het leven van de aanvrager. Een tweede kritiek op de piramide is dat men in een onderhandelingsrelatie tussen toezicht en geregleerde belandt, terwijl zowel geregleerde als toezicht dienen te werken aan gedeelde beleidsdoelen; zij het elk met een duidelijke rol.

Een tweede alternatief dat de laatste jaren aan belang wint, is risicoregulering en maakt vooral duidelijke regels voor die aspecten van de werking waar grote risico's aan verbonden zijn. Risicoregulering heeft dus vooral een beperkter, meer behapbaar regulerend kader tot doel. Risicoregulering kan gepaard gaan met een toezicht op risico's. Opnieuw brengt men risico's in kaart om toezichtsmiddelen gericht en efficiënt in te zetten (Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001). Ook in de woonsector werkt het toezicht met risicoprofielen van maatschappijen. Ook dit is een interessant alternatief, maar houdt wel het risico in dat de risicobepaling transformeert tot een pseudo-regelgevend kader. Actoren willen weten wat de risicofactoren in de modellen precies zijn, om zo de kans op toezicht te kunnen inschatten. Wanneer deze modellen in detail gepubliceerd worden, vormt zich opnieuw een laag regulering.

Een interessant model is een reguleringsbeleid dat gestoeld is op principes (principle-based regulation) (Baldwin et al., 2012). Regelgevers werken niet langer met gedetailleerde regelgeving, maar vragen te werken volgens bepaalde principes. Codes van goed bestuur zijn hier een voorbeeld. Wanneer de regelgeving binnen de publieke sector vorm krijgt, zoals in de woonsector, kunnen principes aangevuld worden met beleidsdoelstellingen. Het meten van resultaten voor die beleidsdoelstellingen is daarvan dan het sluitstuk.

In België zijn de beginselen van behoorlijke wetgeving en de kwaliteitseisen in de rechtsspraak een belangrijke toepassing van principle based regulation (Popelier, 2004). In de rechtsspraak van het Grondwettelijk hof en andere rechtscollages spelen principes als het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel een belangrijke rol. Deze beginselen, of principes, laten de rechter toe om het recht toe te passen met respect voor de specifieke context.

Deze sturing op hoofdlijnen is toegepast in verschillende private markten, waaronder de banksector. Na de financiële crisis is deze vorm van regelgeving dan ook sterk bekritiseerd. Baldwin et al stellen echter dat de kritiek op *principle based regulation* allicht te sterk geformuleerd is. Elke regelgevende

strategie kan misbruikt worden in de concrete toepassing. Ook moet de context waarbinnen een regelgevende strategie toegepast wordt, grondig worden bekeken

Wat zijn dan de condities waarbinnen principle-based regulation kan werken (Black, 2008)? Ten eerste moet het actorenveld bestaan uit verantwoordelijke organisaties die in staat zijn tot zelfkritiek. Uit de visitatierapporten kunnen we afleiden dat dit in de woonsector in grote mate het geval is. De meeste woonactoren, maar uiteraard niet alle, wensen professioneel te werken aan hun sociaal doel. Er moet vertrouwen zijn in de verantwoordelijkheidszin en de competentie van de actoren om het principle based regulation model te doen werken. Ten tweede is er nood aan een permanente regelgevende dialoog over de betekenis en de toepassing van de regelgeving. Deze dialoog kan in visitaties, maar heeft ook in het klassieke toezichtwerk een plaats. Ten derde helpt het wanneer veel actoren in een netwerk werken. In de woonsector is dat zeker het geval. Gedrag dat ingaat tegen de vooropgestelde principes zal zo immers sneller gezien worden. Er moet immers ook sociale controle zijn in het veld zelf.

Het belangrijkste voordeel van principle based regulation is dat actoren worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het is de verantwoordelijkheid van autonome maatschappijen om bij te dragen aan betaalbare woonzekerheid voor maatschappelijk kwetsbare groepen. Beslissingen van de actoren die tegen deze principes ingaan, moeten aangevochten worden. Gedetailleerde regels en controles leiden daarentegen vaak tot *moral hazard*. De verantwoordelijkheid voor de controle op de rechtmatigheid van de beslissingen wordt doorgeschoven naar de toezichthouder. En als het misgaat, dan had de toezichthouder het maar moeten zien. Zo kunnen beslissingen die wettelijk zijn, maar tegen de doelstellingen van het woonbeleid ingaan, toch passeren. Het gaat dus niet op om het toezicht een detailcontrole te verwijten, maar tegelijkertijd de verantwoordelijkheid voor alle beslissingen af te schuiven op het toezicht door te stellen dat de regels naar de letter gevolgd zijn.

Wanneer er meer op principes wordt geregeld, zijn afvinklijstjes en de zoektocht naar achterpoortjes niet nodig. De beleidsruimte voor professionals in het veld laat ook beter experiment en innovatie toe. Omdat er minder is vastgelegd in regels, is het systeem ook flexibeler. Principle based regulation houdt echter ook risico's in. Wanneer de typische organisatie in het veld geen verantwoorde actor is, zoals in de banksector voor de crisis, blijven er weinig handvaten over om sterk regulerend op te treden. Bovendien vergt het een sterke capaciteit tot oordeelsvorming bij actoren. Een goed basiskader, degelijke basisrapportering en krachtige handhaving blijven daarom nodig, maar tegelijk kan er mogelijk met meer ruimte voor actoren een beter reguleringsresultaat bekomen worden.

De opdracht van het toezicht verandert bij het hanteren van een regelgevend kader dat gebaseerd is op principes. De beslissing van de verhuurder mag enkel een marginale toetsing krijgen door het toezicht. Toezicht mag dan enkel optreden als de geest van de regels of algemene principes (zoals rechtvaardigheid) geschonden zijn. Een marginale toetsing gaat na of men redelijkerwijs tot een bepaalde beslissing kon komen, want de autonomie werd immers toegekend en moet gerespecteerd worden. Dergelijke regeling creëert een nieuwe jurisprudentie, niet alleen bij de rechtbanken, maar ook bij de actoren. Alle regels vragen om interpretatie (zelfs ook regels die op het eerste zicht gedetailleerd en duidelijk lijken). Het voordeel is dat bij een principle-based regulation niet altijd regelgevend moet worden ingegrepen.

### 1.3 Centrale of lokale verantwoordelijkheid?

Een belangrijk aandachtspunt in het reguleringsdebat is de rol van de lokale besturen. Ook de lokale besturen hebben een autonome rol te spelen in het woonbeleid. De woonactoren hebben zo te maken met twee publieke overheden die kaders uittekenen. De vraag die we hier bespreken, gaat over de verdeling van bevoegdheden tussen lokale besturen en Vlaamse overheid. We bespreken enkele voor- en nadelen van lokale autonomie.



Theoretisch kunnen de voordelen van autonomie in drie kernpunten worden samengevat (Hondeghe, Wouter Van Van Dooren, De Rynck, & Verschuere, 2013). Ten eerste is er het economisch motief dat de gebruiker betaalt (Oates, 1993). Wanneer lokale besturen een hoger niveau van dienstverlening wensen, moet het ook de financiële gevolgen dragen. In het woonbeleid is de financiering in grote mate Vlaams. Bovendien is het doorgaans geen keuze van een lokaal bestuur om met sociale problemen geconfronteerd te zijn. Daarom is de keuze om een voorzieningenniveau aan te passen aan de lokale wensen, eerder een valse keuze. Het economisch motief lijkt in dit geval minder relevant. Ten tweede is er het bestuurlijke motief dat decentralisatie naar lokale besturen meer maatwerk toelaat. Lokale besturen kennen beter de specifieke noden in de lokale gemeenschap. Bovendien staan ze dicht bij de fysieke beleidsrealiteit dan centrale besturen in Brussel. Daarom zijn het vaak de lokale besturen die nieuwe trends in de maatschappij als eerste voelen. De gevolgen van migratie op wonen, onderwijs en welzijn doen zich bijvoorbeeld eerst in de steden voelen (Tops, 2007), Bouckaert et al 2003). Ten derde is er het politicologisch motief dat de democratische controle directer is op het lokale niveau. De lokale politiek speelt korter op de bal. De burgemeester is zeker in kleinere besturen voor veel burgers het eerste aanspreekpunt in de politiek. Dat is ook zo in het woonbeleid.

Er zijn ook voordelen van centrale beleidsvoering. We bespreken de vier belangrijkste. Ten eerste kunnen er schaalvoordelen spelen door te centraliseren. Schaalvoordelen spelen vooral wanneer er specialistische kennis opgebouwd dient te worden, er zware en specifieke investeringen dienen te gebeuren, of wanneer meer routinetaken gedigitaliseerd moeten worden. Ten tweede is centralisatie nuttig om coördinatieproblemen aan te pakken. De bestuurlijke grenzen van de gemeenten vallen niet altijd samen met de maatschappelijke grenzen waarbinnen beleidsproblemen zich afspelen. Vaak zijn er externe effecten van beleid binnen één gemeente op de omliggende gemeenten. Dit is duidelijk in het mobiliteitsbeleid, waar verkeersstromen zich verleggen over gemeentegrenzen heen. Dit is duidelijk in het culturele beleid, waar centrumgemeenten een aanbod creëren voor een bredere regio. Dit is ook het geval voor het woonbeleid, waar doelgroepen op zoek gaan naar woningen binnen een woonregio. Gemeenten waar gebouwd wordt voor specifieke doelgroepen, trekken die doelgroep ook aan. Wanneer er niet gebouwd wordt, trekken zwakkere doelgroepen naar de stad. Ten derde is centralisatie ook nuttig om herverdeling van fiscale middelen te bewerkstelligen. De centrale financiering van lokale besturen zorgt zo voor financiële solidariteit en herverdeling. Ten vierde is centralisatie ook nodig wanneer de gelijke behandeling van burgers belangrijk wordt geacht. Dit is grotendeels een politiek oordeel. Wanneer een bevoegdheid lokaal is, is het een logisch gevolg dat er verschillende beleidskeuzes gemaakt worden en dat er dus ongelijkheid is in Vlaanderen.

In het binnenlands bestuur hanteert Vlaanderen het subsidiariteitsprincipe. Dit principe stelt dat lokale beleidsvoering de norm is, tenzij dat er redenen zijn om een bevoegdheid op een hoger niveau uit te oefenen. Uit de nadelen van decentralisatie kunnen we enkele redenen afleiden. Beleidsverantwoordelijkheid is best lokaal tenzij de schaalvoordelen omvangrijk zijn, tenzij de externe effecten groot zijn, tenzij de fiscale draagkracht van lokale besturen ontoereikend is, of tenzij de gelijke behandeling van burgers belangrijk is.

De groei aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is een factor die de discussie bemoeilijkt. In de feiten zijn vele verhuurders grote intercommunale verenigingen. De gemeenten oefenen invloed uit via hun aandeelhouderschap. Hoe groter het werkingsgebied is, hoe moeilijker het is om democratische controle uit te oefenen vanuit de gemeente. De verantwoordelijkheid ligt dus bij de lokale besturen, maar in de feiten ontglipt de verantwoording wel eens aan het lokale politieke niveau. Dit is een discussie die niet alleen in de woonsector speelt. Ook in de nutssectoren en de streekontwikkeling zijn er grote intercommunales waarbij de aansturingscapaciteit van de gemeenten in vraag wordt gesteld. Een oplossing voor deze problematiek van democratische verantwoording zal allicht niet binnen het woonbeleid alleen gevonden worden. Het gaat immers ook over onderwerpen als bestuurskracht, politieke mandatering, regiovorming, schaalvergroting van gemeenten en verschuiving van bevoegdheden. Dergelijke discussies over de inrichting van het Vlaamse politieke bestel overstijgen



een individuele sector. Een waterdichte oplossing binnen het woonbeleid is allicht niet haalbaar. Het is daarom vooral van belang om binnen de bestuurlijke contouren oplossingsvoorstellen uit te werken die een zo sterk mogelijke verantwoording en verantwoordelijkheid faciliteren.

De keuze om te decentraliseren is in belangrijke mate een politieke keuze. De visie van de huidige Vlaamse regering kan in dit opzicht als richtinggevend genomen worden. In het Regeerakkoord 2014-2019 werd gekozen voor een verdere decentralisatie. Concrete voorstellen werden uitgewerkt in de 'paritaire commissie decentralisatie', waarin ook wonen onderwerp van bespreking was. Het uitgangspunt dat het lokale bestuur voldoende ruimte moet krijgen voor het uitwerken van een woonbeleid op maat werd algemeen gedragen door deze commissie. Vastgesteld werd dat het regelgevend kader dit uitgangspunt soms in de weg staat of te weinig rekening houdt met de verschillen tussen gemeenten. Hieruit volgde de aanbeveling dat de Vlaamse regelgeving meer vrijheidsgraden zou moeten bevatten. De paritaire commissie formuleerde ook een aantal conclusies over specifieke beleidsinstrumenten, waaronder de sociale huur. Een vereenvoudiging van de toewijzingsregels (met meer autonomie voor de gemeenten), waarbij ook aansluiting moet worden gezocht bij de BBC, werd aanbevolen.

Bouckaert et al. (2003) werkten een gedetailleerde methodologie uit om na te gaan aan welk bestuursniveau de verschillende taken in het kader van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering het best wordt toegewezen en pasten deze methodologie ook toe op het Vlaamse woonbeleid. Uit interviews bleek dat daarvan in het woonbeleid het gelijkheidsbeginsel en de nood aan maatwerk als belangrijkste criteria werden aanzien.

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat alle burgers op eenzelfde manier gebruik kunnen maken van een publiek aanbod. Voor het woonbeleid werd dit van groot belang geacht vanuit het grondwettelijk recht op wonen, waarvoor de Vlaamse overheid de verantwoordelijkheid draagt. Dit criterium biedt een sterk argument om verhuring van sociale woningen in Vlaamse regels te verankeren, met weinig ruimte voor beslissingen op lokaal niveau. Wonen is echter inherent gebonden aan een bepaalde plaats en heeft relaties met zeer veel aspecten van het dagelijks leven (werken, onderwijs, voorzieningen...) die eveneens sterk lokaal verschillen. Maatwerk beoogt tot een grotere beleidseffectiviteit te komen door beter in te spelen op deze lokale situatie. Dit argument pleit dus in het voordeel van een lokaal beslissingsniveau. Winters et al. (2007) besluiten dat de regelgeving de twee criteria moet trachten te verzoenen, maar dat de bevoegdheidsverdeling vooral een politieke keuze is, gebaseerd op het gewicht dat men toekent aan deze (en andere) criteria.

Wat is de situatie momenteel op het terrein? Ten tijde van het onderzoek van Winters et al. hadden de gemeenten nauwelijks instrumenten in handen om het sociaal huurbeleid te kunnen sturen. Kort daarna (in 2007) kwam hier verandering in, o.a. met de mogelijkheid om lokale toewijzingsreglementen te kunnen opstellen in het kader van een doelgroepenbeleid, een leefbaarheidsproblematiek of om lokale binding sterker te laten spelen in de toewijzing. Om te voorkomen dat daarmee de Vlaamse doelstellingen in het gedrang kwamen, werd opgelegd dat dergelijk toewijzingsreglement gebaseerd moet zijn op objectieve gegevens en het resultaat moet zijn van een lokaal planningsproces. Daarmee werden de toewijzingsregels complexer en ontstond een administratieve last, waarvan de meerwaarde onvoldoende duidelijk is (zie deel ...), zodat nu de vraag voorligt of dit kan vereenvoudigd worden. Dergelijke vereenvoudiging kan twee richtingen uitgaan: of de toewijzing wordt opnieuw meer via algemene Vlaamse regels georganiseerd (bv door de mogelijkheden voor optionele voorrangregels af te schaffen of gemeentelijke toewijzingsreglementen niet langer mogelijk te maken), of de Vlaamse regels worden beperkt en het lokale niveau krijgt meer mogelijkheden om eigen keuzes te maken (en moet daarover minder verantwoording afleggen aan het Vlaamse niveau). Een optimale regeling verenigt de twee mogelijke richtingen: een vereenvoudiging van regels met behoud van de lokale autonomie.

## 2. INVENTARIS VAN KNELPUNTEN BIJ DE VERHURING VAN SOCIALE WONINGEN

### 2.1 De rechtstechniek

#### 2.1.1 Juridische context

Anders dan bij overige types van verhuring, waar voornamelijk een regeling op wetgevend niveau van toepassing is, hanteert het sociaal huurstelsel een gelaagde rechtstechniek.

De krachtlijnen van het sociaal huurstelsel werden decretaal vastgelegd en zijn terug te vinden in artikelen 91 tot en met 102*bis* van de Vlaamse Wooncode. Op basis van een algemene delegatiebepaling (artikel 91 §2 Vlaamse Wooncode) geeft het Kaderbesluit Sociale Huur<sup>2</sup> vervolgens meer invulling aan de basisregels van de Wooncode. Als bijlage bij het Kaderbesluit werden ook twee typehuurovereenkomsten toegevoegd. De ene typehuurovereenkomst is daarbij van toepassing voor de verhuring door sociale huisvestingsmaatschappijen, de VMSW, het OCMW, de gemeente of het Vlaams Woningfonds, de andere voor de verhuring door sociale verhuurkantoren. Drie ministeriële besluiten vervolledigen het regelgevend kader.<sup>3</sup>

Daarnaast is evenwel ook de aanvullende werking van het gemeen recht van belang. Artikel 91 §3 Vlaamse Wooncode stelt hierover dat voor aspecten die niet geregeld zijn in het sociaal huurstelsel de bepalingen van het algemeen huurrecht en de Woninghuurwet van toepassing zijn, voor zover ze niet in strijd zijn met de geest ervan.<sup>4</sup>

Sinds de Zesde Staatshervorming zijn de gewesten daarbij bevoegd voor 'de specifieke regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan' (artikel 6 § 1, IV, 2°, BWHI), waarmee het private woninghuurrecht wordt bedoeld.<sup>5</sup> Het gevolg is dus dat de Vlaamse regelgever bevoegd is om het private woninghuurrecht te wijzigen, waarbij de doorgevoerde wijzigingen - door de aanvullende werking van het gemeen recht - ook zullen doorwerken in het sociaal huurstelsel.

#### 2.1.2 Bedoeling van de regelgever

De gehanteerde rechtstechniek sluit aan bij de invulling die door de Raad van State aan het legaliteitsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet wordt gegeven. Het legaliteitsbeginsel houdt meer bepaald in dat de bevoegdheid om essentiële keuzes te maken met betrekking tot de realisatie van het grondrecht op wonen aan de wetgevende macht wordt voorbehouden. Sociale huisvesting vormt daarbij

---

<sup>2</sup> Besluit van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 7 december 2007 (en daarna meermaals gewijzigd).

<sup>3</sup> Ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 18 januari 2008; Ministerieel besluit van 30 juli 2008 tot bepaling van nadere regels voor het vaststellen, de wijze van bijhouden, de inhoud en het actualiseren van het inschrijvingsregister voor kandidaat-huurders, *BS* 10 september 2008 en Ministerieel besluit van 10 september 2009 houdende vaststelling van het modelformulier voor de verklaring, vermeld in artikel 27, vierde lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 24 september 2009.

<sup>4</sup> HUBEAU, B., "Toepasselijk recht" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 37.

<sup>5</sup> VERMEIR, D. & HUBEAU, B., "De regionalisering van de woninghuur: naar een Vlaams huurrecht?", in Velaers, J., Vanpraet, J., Peeters, Y. & Vandenbruwaene, W. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen bevoegdheden en middelen*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2014, 471-493 en VERMEIR, D. & HUBEAU, B., "De impact van de zesde staatshervorming op het woninghuurrecht: een stand van zaken", *Huur*, 2016, 67-73.

een instrument ter uitvoering van het grondrecht op wonen, waardoor essentiële bepalingen op decretaal niveau moeten worden geregeld<sup>6</sup>.

Voor de burger wordt zo de garantie ingebouwd dat deze bepalingen steeds het voorwerp zullen uitmaken van een parlementair debat, terwijl de beleidsvrijheid van de uitvoerende macht (sterk) wordt ingeperkt. De bedoeling is uiteindelijk om te vermijden dat maatregelen ter uitvoering van het grondrecht op wonen al te eenvoudig kunnen worden ongedaan gemaakt<sup>7</sup>. De algemene delegatiebepaling van artikel 91 §2 Vlaamse Wooncode geeft de Vlaamse overheid vervolgens een voldoende bevoegdheid om deze essentiële bepalingen verder uit te werken.<sup>8</sup>

De rol van het gemeen recht bestaat er daarnaast uit om lacunes in het sociaal huurstelsel aan te vullen. Met de vermelding dat dit slechts het geval zal zijn voor zover de gemeenrechtelijke bepalingen *niet strijdig zijn met de geest ervan*, heeft de decreetgever dan weer de specificiteit van de sector willen benadrukken. De opdracht van algemeen belang en de zwakke positie van de (kandidaat-) huurder en zijn precair huisvestingsstatuut zorgen er immers voor dat het sociaal huurrecht een uitzonderingspositie bekleedt, waarbij het private woninghuurrecht slechts van toepassing kan zijn wanneer het hiermee verenigbaar is.<sup>9</sup>

### 2.1.3 Knelpunten

#### 2.1.3.1 De verhouding met het private woninghuurrecht

Voor aspecten die niet geregeld zijn in de sociale huurreglementering zijn de bepalingen van het algemeen huurrecht en de Woninghuurwet van toepassing, of toch althans voor zover deze bepalingen niet strijdig zijn met de geest van het sociaal huurstelsel (artikel 91 §3, Vlaamse Wooncode). Aangezien de sociale huurovereenkomst ook een overeenkomst is, zal daarnaast ook het algemeen verbintenisrecht van toepassing zijn.

In de praktijk blijkt het reglementaire kader van het sociaal huurstelsel evenwel steeds verder uit te breiden, waardoor de rol van het gemeen (huur)recht steeds verder wordt beperkt. De vraag is daarbij of het steeds noodzakelijk is om een specifieke regeling uit te werken in het sociaal huurstelsel. Anders wordt de regelgeving nodeloos complex gemaakt.

Het gemeen (woninghuur)recht zou meer bepaald niet enkel de functie van vangnet mogen vervullen voor het geval wanneer de decreetgever iets is vergeten regelen in de sociale huurreglementering. De regelgever zou de aanvullende werking van het gemeenrecht daarentegen (actief) moeten gebruiken om bepaalde elementen van de rechtsverhouding tussen huurder en verhuurder niet te regelen in het

---

<sup>6</sup> Historisch werd de rechtsbasis voor de sociale huur gevormd door artikel 31 van de Huisvestingcode, dat zich beperkte tot een machtiging voor de Koning om bepaalde aspecten met betrekking tot het sociaal huurstelsel uit te werken (HUBEAU, B., *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake huisvesting en haar gevolgen voor de woonsituatie van bijzondere groepen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 1993). De invulling die de Raad van State op vandaag aan het legaliteitsbeginsel toekent, zou een terugkeer naar deze techniek verhinderen.

<sup>7</sup> HUBEAU, B., "Divergentie of convergentie? Over het juridisch kader voor de sociale huisvesting in de drie gewesten in de 21<sup>e</sup> eeuw", *Ruimte en planning*, 2000, 336 en HUBEAU, B., "Le logement social dans les trois régions: des divergences dans la convergence. Conclusions à la lumière de la réglementation dans les autres régions", in X., *Logement social: un état des lieux pour demain*, Brussel, La Charte, reeks Loi et Société, afl. 3, 1999, 263-276.

<sup>8</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 100-102 en 188; VAN LEUVEN, N. & VANNESTE, F., "De inroepbaarheid van het recht op wonen" in BERNARD, N. & HUBEAU, B. (ed.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 236.

<sup>9</sup> Vred. Leuven 16 april 1996, *Huur*, 1996, 80, met noot VAN DER ELST, C. en VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 98-99.

sociaal huurstelsel.<sup>10</sup> Daardoor kan een vereenvoudiging worden gerealiseerd. De vraag is dan uiteindelijk voor welke aspecten van het sociaal huurstelsel een afzonderlijke regeling noodzakelijk is omwille van de specificiteit van het stelsel.

Met de regionalisering van de bevoegdheid inzake (private) woninghuur heeft de decreetgever alleszins vat gekregen op de Woninghuurwet. De recente bevoegdheidsoverdracht biedt dan ook de mogelijkheid om een aantal gemeenschappelijke basisregels uit te werken, die zowel voor het sociale als het private woninghuurrecht zouden gelden.<sup>11</sup> Aansluitend kan worden opgemerkt dat ook de Woninghuurwet van dwingend recht is (artikel 12 Woninghuurwet). Net als in het sociale huurstelsel worden bepaalde verplichtingen dus dwingend opgelegd aan de contractspartijen en speelt de contractuele vrijheid slechts een beperkte(re) rol.

In de literatuur wordt uiteindelijk gesteld dat de regelingen omtrent de huurwaarborg, de kosten en lasten, de plaatsbeschrijving, de woningkwaliteit en de herstellingen niet-essentieel zijn voor het sociaal huurstelsel<sup>12</sup>. Mocht de regelgever beslissen om het private woninghuurrecht een grotere rol te laten spelen, moet wel rekening worden gehouden met het aspect van toezicht en betwistingen. De vraag is meer bepaald of de afdeling Toezicht op heden bevoegd is om op te treden tegen inbreuken op het private woninghuurrecht.

#### 2.1.3.1.1 *Huurwaarborg*

Met het oog op vereenvoudiging van de regelgeving is de vraag of de afwijkingen van de regeling van artikel 10 Woninghuurwet moeten behouden blijven. In vergelijking met het private woninghuurrecht leidt het storten van de waarborg in handen van de verhuurder alleszins tot een minder sterke bescherming voor de huurder, terwijl de administratieve lasten voor de verhuurder (jaarlijkse rapportering) tegelijkertijd toenemen. Volgens huurdersorganisaties bestaat daarbij geen redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling tussen private en sociale huurders.

Het inwisselen van de betaling in handen van de verhuurder voor het plaatsen van de huurwaarborg bij een financiële instelling op naam van de huurder zal echter alleszins (ongewenste?) consequenties hebben. Bij een betwisting omtrent de huurwaarborg zal de sociale verhuurder namelijk zelf het initiatief moeten nemen om naar de vrederechter te stappen met een verzoek om de huurwaarborg vrij te geven.

Wat de mogelijkheid tot gespreide betalingen betreft, blijkt het systeem van artikel 37 Kaderbesluit Sociale Huur voor verschillende problemen te zorgen. Het systeem van gespreide terugbetalingen uit het private woninghuurrecht (via de bankwaarborg) is echter evenmin succesvol, waardoor OCMW's in de praktijk nog steeds een belangrijke rol vervullen bij de samenstelling van de huurwaarborg. Daarom worden in Vlaanderen de mogelijkheden onderzocht om voor de (private) huurmarkt een nieuw systeem van huurwaarborgleningen te introduceren.<sup>13</sup> Nagegaan kan worden of de doelgroep van het nieuw te introduceren systeem van huurwaarborgleningen kan worden verruimd tot sociale huurders.

---

<sup>10</sup> VANDROMME, T., "De relatie en de toepassing van de regels van gemeen recht" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 45 ev. en VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 99-100.

<sup>11</sup> Het juridisch aspect van het uitwerken van een aantal basisbeginselen met betrekking tot de huurrelatie sluit eveneens aan bij de vraag om te komen tot een meer coherent beleid voor beide deelmarkten, waarbij naar een grotere synergie en samenhang kan worden gezocht (VLAAMSE WOONRAAD, *Sociale huur in Vlaanderen. Een aanzet tot toekomstoriëntatie*, Brussel 2014, 12 p.).

<sup>12</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 99-100.

<sup>13</sup> COLAES, J., "Recente wijzigingen in de Huurwet 2006-2007", *Huur*, 2007, 158 en HUBEAU, B. & VERMEIR, D., *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woningkwaliteit*, Leuven, Steunpunt Wonen, 59.

#### 2.1.3.1.2 *Kosten en lasten*

Bij een vergelijking met het private woninghuurrecht komen zowel gelijkenissen als verschillen naar voor wat de regeling inzake kosten en lasten betreft. Met artikel 1728ter Burgerlijk Wetboek en artikel 7 §2, Woninghuurwet heeft de wetgever in eerste instantie namelijk ook blijk gegeven van een voorkeur voor de toerekening van werkelijke kosten en lasten. De verhuurder is daarbij eveneens verplicht om een afrekening voor te leggen. Het belangrijkste verschilpunt is dan weer dat noch in het algemeen huurrecht, noch in de Woninghuurwet een (dwingende) verdeling van kosten en lasten bestaat.

In beide stelsels blijken verder problemen te bestaan die verband houden met de correcte interpretatie van de verdeling van kosten en lasten. Uit een evaluatie van het federale woninghuurrecht blijkt verder dat private huurders- en verhuurdersorganisaties vragende partij zijn om in de regelgeving een verdelingsmechanisme in te schrijven, waarbij men aansluitend ook wenst dat dit principe zou worden verduidelijkt aan de hand van concrete lijsten van kosten die ten laste vallen van respectievelijk de huurder of de verhuurder.<sup>14</sup>

Nagegaan moet worden of een gemeenschappelijke regeling omtrent kosten en lasten kan worden uitgewerkt voor zowel private als sociale huurwoningen. De uitgangspunten (voorkeur voor werkelijke kosten en lasten, voorleggen van rekeningen, de vraag naar een eenvoudig verdelingsprincipe) blijken alvast gelijklopend.

#### 2.1.3.1.3 *Plaatsbeschrijving*

Vanuit de wens tot vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel rijst de vraag of de afzonderlijke bepalingen uit het sociaal huurstelsel moeten behouden blijven. Behalve voor wat het aspect van de kosten betreft, lijkt de voornoemde regeling namelijk grotendeels gelijklopend met de verplichting tot het opstellen van een plaatsbeschrijving uit het private woninghuurrecht (artikel 1730 BW).<sup>15</sup>

Specifiek omtrent de kosten kan worden opgemerkt dat het opstellen van een plaatsbeschrijving bij private huur veelal minnelijk (gratis) verloopt. In andere gevallen geldt de regel dat de kosten voor 'gezamenlijke rekening' zijn, wat betekent dat elke partij in beginsel in staat voor de helft van de kosten.<sup>16</sup> Het gaat dan om gevallen waarin de partijen een beroep doen op een externe deskundige. In het sociaal huurstelsel zullen de kosten van een tussenkomst door een externe deskundige eveneens gelijk worden verdeeld. Het gaat dan om gevallen waarin de huurder en de verhuurder niet overeenkwamen en door de vrederechter een deskundige werd aangesteld. In andere gevallen kan de sociale verhuurder maximaal 27 euro aanrekenen voor het opstellen van de plaatsbeschrijving (artikel 31, vierde lid, Kaderbesluit Sociale Huur).

#### 2.1.3.1.4 *Woningkwaliteit en herstellingen*

Specifieke bepalingen omtrent woningkwaliteit en herstellingen in het sociaal huurstelsel zijn de volgende:

- a) Verhuurdersverplichtingen. De verhuurder moet een woning die voldoet aan de minimale kwaliteitsnormen, vastgesteld overeenkomstig artikel 5 Vlaamse Wooncode, ter beschikking stellen aan de huurder en ervoor zorgen dat de huurwoning gedurende de volledige huurperiode aan deze kwaliteitsnormen blijft voldoen. De onderhoudsplicht wordt dan weer gedefinieerd overeenkomstig artikel 1720 Burgerlijk Wetboek (artikel 92 §2, 2° en 3° Vlaamse Wooncode).

<sup>14</sup> DAMBRE, M., De Huurprijs. Analyse van de financiële verbintenissen van de huurder en onderzoek naar de mogelijkheid tot objectivering van de woninghuurprijzen, Brugge, Die Keure, 2009, 434-435 en HUBEAU, B. & VERMEIR, D., Een evaluatie van het woninghuurrecht – deel II. Bevindingen werkgroepen 'Toegang, selectie en discriminatie', 'Procedure en bemiddeling' en 'Huurprijs', resultaten wegingsoefening en aanbevelingen expertencommissie, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 156.

<sup>15</sup> HUBEAU, B. & VANDROMME, T., Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014), RW, 2015-2016, 1049.

<sup>16</sup> HUBEAU, B. & VERMEIR, D., *Het woninghuurrecht in de rechtspraktijk*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 45.

- b) Huurdersverplichtingen. De huurder is verplicht om de woning te onderhouden als een goede huisvader (artikel 92 §3, 5°, Vlaamse Wooncode).
- c) Bijlagen bij de overeenkomst. De verplichte bijlagen bij de private woninghuurovereenkomst (waaronder een overzicht van de geldende kwaliteitsnormen) moeten niet aan de sociale huurovereenkomst worden toegevoegd (artikel 31, derde lid, Kaderbesluit Sociale Huur).

Daarbij kan worden vastgesteld dat deze bijzondere bepalingen uit het sociaal huurstelsel inhoudelijk nauwelijks of niets verschillen ten opzichte van meer algemeen geldende bepalingen (artikel 5 Vlaamse Wooncode en de regeling omtrent de onderhouds- en herstellingsplicht van het gemeen huurrecht). De vraag is dan ook of deze bepalingen moeten behouden blijven.

Daarnaast kan worden verwezen naar de evaluatie van het federale woninghuurrecht. Net als bij de regeling omtrent kosten en lasten bleek immers dat (private) huurders- en verhuurdersorganisaties vragende partij zijn voor een actualisering van het verdelingsprincipe inzake de onderhouds- en herstellingplicht. De huidige regeling vertrekt immers van een verouderde, niet-limitatieve omschrijving van herstellingen ten laste van de huurder, waarbij dan nog wordt verwezen naar de plaatselijke gebruiken. Huurders- en verhuurdersorganisaties waren het dan ook eens dat het verdelingsprincipe moet gemoderniseerd worden. Bovendien was men van mening dat discussies die voortvloeien uit de interpretatie van regelgeving kunnen worden vermeden door het verdelingsprincipe te concretiseren aan de hand van concrete lijsten van herstellingen ten laste van de huurder of de verhuurder.<sup>17</sup>

Nagegaan moet worden of een gemeenschappelijke regeling omtrent herstellingen kan worden uitgewerkt voor zowel private als sociale huurwoningen. De huidige regeling in het sociaal huurstelsel lijkt alvast sterk gelijklopend met de uitgangspunten voor de private huur.

#### 2.1.3.2 Interne en externe coherentie

Door gebruik te maken van een gelaagde rechtstechniek blijken verschillende begrippen en definities gehanteerd te worden binnen de verschillende rechtsbronnen van de sociale huurreglementering. Daarenboven signaleert de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN dat definities binnen het Kaderbesluit Sociale Huur in sommige gevallen niet overeenstemmen met de definitie van hetzelfde begrip binnen andere rechtsbronnen.

Twee voorbeelden kunnen dit illustreren:

- a) Het Kaderbesluit Sociale Huur heeft het over het inschrijvingsregister, terwijl artikel 93 Vlaamse Wooncode het over een kandidatenregister heeft.
- b) Het begrip 'dakloze' krijgt een bepaalde invulling binnen het Kaderbesluit. Daarbij kan ook een versnelde toewijzing omwille van dakloosheid kan worden gevraagd door welzijnsorganisaties. Deze organisaties hanteren daarbij echter een eigen definitie.

## 2.2 Het toepassingsgebied

### 2.2.1 Juridische context

De toepassing van de diverse bepalingen van de Vlaamse Wooncode (artikel 2 §1, Vlaamse Wooncode) en het Kaderbesluit Sociale Huur (artikel 1 Kaderbesluit Sociale Huur) wordt geconcretiseerd en verduidelijkt aan de hand van een lijst van definities en begrippen.

Ook het toepassingsgebied van het sociaal huurstelsel wordt omschreven aan de hand van de definitie van het begrip *sociale huurwoning*.

---

<sup>17</sup> HUBEAU, B. & VERMEIR, D., *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woningkwaliteit*, Leuven, Steunpunt Wonen, 98-105.

Als een sociale huurwoning wordt met name beschouwd de woning die wordt verhuurd of onderverhuurd door:

- de VMSW of een erkende sociale huisvestingsmaatschappij;
- een erkend sociaal verhuurkantoor;
- het Vlaams Woningfonds, een gemeente, een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een OCMW of een OCMW-vereniging, op voorwaarde dat:
  - subsidies werden verleend;
  - het gaat om een woning waarop een sociaal beheersrecht werd uitgeoefend of waarop een vrijwillig renovatiecontract rust;
  - het gaat om een woning die werd verworven middels een recht van voorkoop;
  - het gaat om een woning die door de gemeente of het intergemeentelijk samenwerkingsverband werd gerealiseerd via het decreet grond- en pandenbeleid.<sup>18</sup>

## 2.2.2 Bedoeling van de regelgever

De omschrijving van het toepassingsgebied van het sociaal huurstelsel gebeurt functioneel, via een opsomming van verhuurders die sociale huurwoningen aanbieden en bijgevolg als sociale verhuurders worden beschouwd. De doelstelling van de decreetgever was om zoveel mogelijk woningen binnen de sociale sector onder het regime van de Vlaamse Wooncode te brengen en voor al deze sociale huurwoningen een generiek kader te voorzien<sup>19</sup>. Daarbij werd weliswaar rekening gehouden met de noodzaak om voor bepaalde types van verhuurders aangepaste regels op te stellen (artikel 91 §2, Vlaamse Wooncode).

## 2.2.3 Knelpunten

### 2.2.3.1 Het toepassingsgebied van het sociaal huurstelsel

In de literatuur werd reeds uitgebreid stilgestaan bij het huidige toepassingsgebied van het sociaal huurstelsel.<sup>20</sup> Vanuit de betrachting van een vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel kan hier de vraag worden hernomen of het aangewezen is dat elk van de voornoemde actoren optreedt als sociale verhuurder. Door de kleine schaal waarop sommigen van hen verhuren en het feit dat het voor deze actoren niet gaat om een kerntaak, kan immers worden aangehaald dat het weinig efficiënt is om de activiteiten als sociale verhuurder voort te zetten.

Wat het Vlaams Woningfonds betreft, blijken verder ook afwijkende bepalingen in het sociaal huurstelsel te bestaan die specifiek voor deze actor van toepassing zijn.<sup>21</sup> De vraag is of deze uitzonderingen moeten behouden blijven.<sup>22</sup>

### 2.2.3.2 Meerwaarde van definities

De regelgever koos ervoor om verschillende begrippen uit het sociaal huurstelsel inhoudelijk verder uit te werken in de regelgeving zelf. Voorbeelden zijn de invulling van het 'co-ouderschap', 'mantelzorg' of het 'ontwricht huwelijk'.

---

<sup>18</sup> Artikel 2 §1, eerste lid, 22°, Vlaamse Wooncode.

<sup>19</sup> *Parl. St. Vl. Parl.*, 2005-2006, nr. 824/1, 7 en VANDROMME, T., "Begripsomschrijving" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 1.

<sup>20</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015.

<sup>21</sup> Artikel 76, 2° Kaderbesluit Sociale Huur.

<sup>22</sup> VANDEN EEDE, T., "Huurprijberekening in sociale huur" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 123.



De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN stelt dat de in de regelgeving voorziene definities in de praktijk soms zorgen voor toepassingsproblemen en de aanzet geven tot een verdere uitwerking in pseudo-regelgevende kaders. De nood aan duidelijke en toepasbare regelgeving zou dan ook beter moeten worden afgewogen ten opzichte van de autonomie van de actoren en de vaststelling dat het onmogelijk is om alle individuele gevallen in regelgeving te vatten.

### 2.2.3.3 De huurder van een sociale woning

#### 2.2.3.3.1 *Algemeen*

Bij de omschrijving van wie als sociale huurder wordt beschouwd, verwijst artikel 2 §1, 34° Vlaamse Wooncode in de eerste plaats naar diegene die zich heeft opgegeven als referentiehurder. Daarnaast worden ook de echtgenoot en de feitelijke partner of de persoon met wie hij wettelijk samenwoont als huurder met eigen woonrecht erkend. Een derde categorie omvat alle andere meerderjarige bewoners (zonder eigen woonrecht). In het algemeen wordt deze regeling als vrij complex ervaren.

Naast de complexiteit wijst VIVAS daarenboven op het belang van een standvastig regelgevend kader om de kenbaarheid bij het doelpubliek te garanderen, zeker wanneer het gaat om (dergelijke) essentiële begrippen die betrekking hebben op de woonzekerheid en de betaalbaarheid.

#### 2.2.3.3.2 *De echtgenoot en de wettelijke samenwoner of feitelijke partner*

Naast de referentiehurder wordt de persoon die bij aanvang van de huurovereenkomst met de referentiehurder getrouwd was, wettelijk samenwoont of die bij aanvang van de huurovereenkomst zijn feitelijke partner is, beschouwd als huurder. Beide partners krijgen daarbij gelijke rechten als huurder.

Omtrent deze regeling worden een aantal knelpunten gesignaleerd:

- a) Bij een ontwricht huwelijk. Het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet in een regeling voor gevallen waarin de referentiehurder gehuwd is en zich toch zonder partner wil inschrijven (artikel 3 §1, derde lid, Kaderbesluit Sociale Huur) of een woning wil toegewezen krijgen zonder toetsing of de echtgenoot aan de toelatingsvoorwaarden voldoet (artikel 14, tweede lid, Kaderbesluit sociale Huur). Het gaat dan om gevallen van een ontwricht huwelijk, echtscheiding of afwezigheid. De VMSW wijst er daarbij op dat de voornoemde bepalingen uit het Kaderbesluit Sociale Huur tegenstrijdig zijn met de definitie van een *huurder van een sociale woning* uit de Vlaamse Wooncode. Voor de Vlaamse Wooncode is de echtgenoot immers automatisch huurder.
- b) Ontwikingsstrategieën. De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN en HUURpunt wijzen op het bestaan van een aantal ontwikkelingsstrategieën die mogelijk worden door de definitie van de huurder van een sociale woning. Een voorbeeld is de situatie van een feitelijk koppel, waarbij beide personen gezamenlijk een te hoog inkomen hebben om in aanmerking te komen voor een sociale woning. Een strategie kan dan zijn om afzonderlijk in te schrijven, maar na toewijzing van een woning te gaan inwonen en vervolgens toch dezelfde rechten als huurder te verkrijgen. Bij geïnstitutionaliseerde partnerrelaties rijst aansluitend de vraag of partners het recht hebben om zich afzonderlijk in te schrijven, dan wel of de mogelijkheid tot een afzonderlijke inschrijving beperkt blijft tot situaties waarin men kan aantonen dat men de relatie gaat beëindigen. Een tweede voorbeeld heeft te maken met het wettelijk samenwonen en de doelstelling om de 'overerfbaarheid' van de sociale huurwoning te beperken. Aangezien de wettelijk samenwonende een eigen woonrecht kan verkrijgen en de figuur van de wettelijke samenwoning niet beperkt blijft tot partnerrelaties,<sup>23</sup> kan door wettelijk te gaan samenwonen immers een 'overerfbaarheid' worden georganiseerd.

---

<sup>23</sup> Bijvoorbeeld ook vrienden of broers en zussen kunnen wettelijk samenwonen.



#### 2.2.3.4 Personen ten laste

Artikel 1, 22°, Kaderbesluit Sociale Huur definieert wie als persoon ten laste wordt beschouwd. Het gaat om kinderen die bij de referentiehurder gedomicilieerd zijn, kinderen in co-ouderschap en personen die erkend werden als ernstig gehandicapt. Na voorlegging van de nodige bewijsstukken kan de minister daarnaast ook bepaalde personen als persoon ten laste erkennen.

- a) Beoordeling door de minister. De mogelijkheid voor de minister om een bepaalde persoon als persoon ten laste aan te duiden, wordt in de praktijk zelden gebruikt (+/- 2 dossiers per jaar). Het gaat veelal om studenten die hun kinderbijslag verliezen doordat ze de leeftijd van 25 jaar hebben bereikt.
- b) Personen met een handicap. Voor de definiëring van personen met een handicap verwijst de Vlaamse Wooncode naar het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 1988<sup>24</sup> (artikel 2 §1, 17°, Vlaamse Wooncode). Op basis van artikel 1, eerste lid, 22°, Kaderbesluit Sociale Huur is voor het sociaal huurstelsel evenwel de definiëring en attestering van toepassing van het ministerieel besluit van 21 december 2007.<sup>25</sup>
- c) Co-ouderschap of personen met een omgangsregeling. Voor het bepalen van de maximale inkomensgrens (evenals voor de rationele bezetting) blijkt het niet altijd duidelijk wanneer een kind in co-ouderschap als persoon ten laste kan worden beschouwd.

#### 2.2.3.5 Referentiepersoon - referentiehurder

Artikel 1, 24°*bis* en artikel 1, 26° Kaderbesluit Sociale Huur omvatten een omschrijving van de begrippen 'referentiepersoon' en 'referentiehurder'. De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMATTSCHAPPIJEN stelt de vraag welke meerwaarde deze begrippen hebben, zeker wanneer een vereenvoudiging van de verschillende huurderscategorieën zou plaatsvinden. VIVAS en het VLAAMS HUURDERSPLATFORM vragen dan weer meer aandacht voor het perspectief van de doelgroep. Een begrip als 'referentiehurder' zou onduidelijk zijn. De verwachting zou daarentegen bestaan dat men als 'huurder' wordt aanzien van zodra men het contract mee heeft ondertekend.

## 2.3 De Inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden

### 2.3.1 Juridische context

Om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning dient de (kandidaat-)huurder, en in voorkomend geval zijn gezinsleden, aan bepaalde voorwaarden te voldoen.

De *inschrijvingsvoorwaarden* liggen daarbij vervat in artikel 93 Vlaamse Wooncode en worden uitgewerkt in artikelen 3 tot en met 6 Kaderbesluit Sociale Huur. Om de woonbehoefte af te bakenen, gaat het in de eerste plaats om voorwaarden inzake inkomen en onroerend bezit. Het inkomen van de kandidaat-huurders, desgevallend samen met zijn gezinsleden, zal met name bepaalde drempels niet mogen overschrijden, noch mag men beschikken over een woning of een bouwgrond. Met het decreet van 15 december 2006 werden hieraan de voorwaarden toegevoegd van bereidheid om een inburgeringstraject te volgen en Nederlands te leren. Concreet gaat het om het voldoen aan de voorwaarden van het Inburgeringsdecreet en het deelnemen aan een cursus Nederlands, waarbij dit laatste alleen geldt voor wie de taal onvoldoende spreekt en geen verplichte inburgeraar is. In 2013 werd in de

<sup>24</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 1988 tot bepaling van de attesten die in aanmerking worden genomen om een ernstige handicap vast te stellen, BS 23 december 1988.

<sup>25</sup> Ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, BS 18 januari 2008.

Vlaamse Wooncode verder een vijfde voorwaarde ingeschreven, namelijk de voorwaarde om ingeschreven te zijn in het bevolkingsregister. Het Kaderbesluit Sociale Huur voegt tot slot de voorwaarde van meerderjarigheid toe (behoudens uitzonderingen).

Artikel 95 §1 Vlaamse Wooncode bepaalt op zijn beurt de *toelatingsvoorwaarden*, die worden geconcretiseerd in artikelen 14 tot en met 16 Kaderbesluit Sociale Huur. In wezen gaat het daarbij om dezelfde voorwaarden als bij inschrijving, hoewel er op bepaalde vlakken verschillen zijn bij de wijze van aantonen of de voorwaarde vervuld is.

De voorwaarden bij *toetreding* tot een lopende huurovereenkomst zijn dezelfde als de toelatingsvoorwaarden, met uitzondering van de inkomensvoorwaarde.<sup>26</sup> Ook mag de toetreding niet leiden tot een sociale huurwoning die een onaangepaste woning is (artikel 95 §1 Vlaamse Wooncode).

Bij de algemene inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden werden tot slot verschillende uitzonderingen geformuleerd. Voor de berekening van de inkomensgrenzen zullen bepaalde personen bijvoorbeeld niet als gezinsleden worden beschouwd. Het gaat dan onder meer om gevallen waarin het duidelijk niet de bedoeling is om in de woning te gaan samenwonen of gevallen waarin het gaat om een ontwricht huwelijk. Ook van de voorwaarde inzake onroerend bezit kan om een aantal redenen worden afgeweken (artikel 3 §1 en 4, Kaderbesluit Sociale Huur), terwijl in de definitie van het 'inkomen' eveneens een aantal uitzonderingen zitten verwerkt (artikel 1, eerste lid, 15° Kaderbesluit Sociale Huur).

### 2.3.2 Bedoeling van de regelgever

De voorwaarden inzake inkomen en onroerend bezit hebben tot doel om doelgroep af te bakenen en de toegang tot de sociale huur te moduleren. Hoewel de Vlaamse Wooncode zich principieel richt tot alle woonbehoeftigen (artikel 2 §1, eerste lid, 6° Vlaamse Wooncode) - ook al zijn er delen die zich tot iedereen richten, bv. de woningkwaliteitsbewaking-, betekent het beperkt aanbod van sociale huurwoningen immers dat de sociale huisvesting zich in de eerste plaats zal moeten richten tot de *meest* woonbehoeftigen.<sup>27</sup>

De taalbereidheidsvoorwaarde werd ingevoerd ter bevordering van het aanleren van een gemeenschappelijke taal, met name het Nederlands. In de voorbereidende werken werd deze ingreep verantwoordt omwille van het feit dat de huurder daardoor mondiger zou worden, de communicatie tussen huurder en verhuurder zou verbeteren en de veiligheid van de wooncomplexen zou verhogen.<sup>28</sup> Omtrent de inburgeringsbereidheid werd bij de decreetwijziging van 2006 dan weer verwezen naar het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009, waarin onder meer de doelstelling wordt verwoord om versterkt in te zetten op inburgeringstrajecten.<sup>29</sup>

Met de voorwaarde van de inschrijving in de bevolkingsregisters wou de decreetgever dan weer benadrukken dat men moet beschikken over een duurzaam verblijfsrecht om aanspraak te kunnen maken op een sociale woning. Het voorzien van tijdelijke opvang is immers geen taak voor het beleidsveld Wonen.<sup>30</sup>

De verschillende uitzonderingsmogelijkheden bij de algemeen geldende inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden hebben tot slot tot doel om in behartigenswaardige gevallen toch een billijk resultaat te bekomen.

---

<sup>26</sup> Ook de echtgenoot of wettelijk samenwonende partner zal aan de toelatingsvoorwaarden moeten voldoen (GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015 en VANDROMME, T., "Ook partner van sociale huurder moet aan voorwaarden sociale huur voldoen", *Juristenkrant*, 2015, afl. 307, 4).

<sup>27</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 36 ev.

<sup>28</sup> *Parl. St. VI. Parl.*, 2005-2006, nr. 824/1, 5.

<sup>29</sup> Vlaams Regeerakkoord 2004-2009, Vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen, 45.

<sup>30</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 197.

### 2.3.3 Knelpunten

#### 2.3.3.1 Meerderjarigheid

Als voorwaarde geldt dat de kandidaat-huurder meerderjarig moet zijn, behoudens twee uitzonderingen (ontvoogde minderjarigen of minderjarigen die zelfstandig wonen of gaan wonen met begeleiding door een erkende dienst). De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMATTSCHAPPIJEN stelt dat dit als een evidente voorwaarde wordt beschouwd.

#### 2.3.3.2 De inkomensgrenzen

Omtrent het inkomensbegrip en de inkomensgrenzen werd door het Steunpunt Wonen een studie uitgevoerd met betrekking tot de evaluatie van de inkomensvoorwaarde- en concepten die bij de diverse maatregelen uit het woonbeleid worden gehanteerd.<sup>31</sup>

Binnen de sociale huur wordt het 'inkomen' gedefinieerd door artikel 1, 15° Kaderbesluit Sociale Huur. De toepassing van dit artikel komt er op neer dat men bij inschrijving en toewijzing, net als voor de huurprijsberekening, rekening houdt met het inkomen dat de (kandidaat-) huurder gedurende 1 jaar heeft genoten in het derde jaar dat voorafgaat aan de toepassing. De vaststelling van het bedrag van het inkomen gebeurt immers, na indexatie, op basis van het aanslagbiljet in de personenbelasting. In sommige gevallen zal het inkomen uit het referentiejaar echter hoger zijn dan het 'huidige inkomen', wat er onder meer toe zou kunnen leiden dat een kandidaat zich niet kan inschrijven, namelijk wanneer het inkomen uit het referentiejaar hoger is dan de toepasselijke inkomensgrens. In dergelijke gevallen kan rekening worden gehouden met het 'huidige inkomen'.

Bij de berekening van dit laatste inkomensconcept kan de verhuurder evenwel geen beroep doen op het aanslagbiljet van de personenbelasting. Men zal daarentegen zelf een berekening moeten uitvoeren, met name door de som te nemen van de inkomens die een representatief beeld geven voor het huidige inkomen (dus over een bepaalde periode) en deze te extrapoleren naar een jaar. Veelal gaat het om de inkomens over een periode van drie maanden voor de aanvraag.<sup>32</sup> Vanuit het werkveld worden omtrent deze regeling evenwel verschillende knelpunten gesignaleerd, die worden omschreven in het voornoemde rapport. In kader van de vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel kan onder meer worden aangehaald dat het complexe karakter van de berekeningswijze als problematisch wordt gevoeld, evenals de vaststelling dat de (kandidaat-)huurder zelf een resem documenten moet aanleveren.

#### 2.3.3.3 De eigendomsvoorwaarde

Bij de toepassing van de eigendomsvoorwaarde worden verschillende knelpunten gesignaleerd die voornamelijk te maken hebben met de effectiviteit en opportuniteit van de huidige regeling.

- a) Eigendom in het buitenland. Eigendommen gelegen in het buitenland worden in principe meegenomen bij het aftoetsen van de voorwaarde inzake onroerend bezit (artikel 3 §1, 3° Kaderbesluit Sociale Huur). In de praktijk kan het bestaan van buitenlandse eigendommen echter maar moeilijk wordt afgetoetst. Voor gegevens omtrent eigendommen in het buitenland is de sociale verhuurder immers veelal afhankelijk van de FOD Financiën en de kandidaat-huurder zelf. Men werkt dan in

---

<sup>31</sup> Heylen, K., *Inkomensvoorwaarde bij instrumenten van het Vlaams Woonbeleid*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, te verschijnen.

<sup>32</sup> Het KSH stelt geen minimale termijn voorop waarop het inkomen moet gebaseerd zijn. Een periode van drie maand is echter een gangbare praktijk, en komt voort uit artikel 48 van het KSH waar voor de huurprijsherziening op basis van een daling van het huidig inkomen met 20%, de extrapolatie moet gebaseerd zijn op het gemiddeld inkomen berekend over een periode van drie maanden. De verhuurder kan dus bij inschrijving en toewijzing zelf beslissen om één dan wel drie of zes maand, te nemen, afhankelijk van het feit of de verhuurder een representatief beeld heeft verkregen of niet. In het kader van een huurprijsherziening moet echter specifiek rekening gehouden worden met een periode van drie maanden.

eerste instantie met een verklaring op eer. Vanuit de sector vindt men dit problematisch. Ook is onduidelijk of men rekening moet houden met eigendommen in oorlogsgebied.

- b) Omzeilen van de eigendomsvoorwaarde. Via een aantal technieken, zoals een gedeelde eigendom<sup>33</sup> of na vervreemding van de woning, kan de eigendomsvoorwaarde worden omzeild. Vanuit de doelstelling om sociale huurwoningen voor te behouden voor de meest woonbehoeftigen wordt dit als problematisch gevoeld.
- c) Sociale assistentiewoningen. Voor sociale assistentiewoningen geldt een voorwaarde van onroerend bezit *in de periode van tien jaar voor de inschrijvingsdatum*. De vraag is of voor het gemaakte verschil in behandeling met andere sociale woningen een redelijke verantwoording kan worden gevonden.<sup>34</sup>
- d) Eigendomsvoorwaarde voor ouderen. Tot 2013 bestond een uitzondering op de eigendomsvoorwaarde voor ouderen die naar een aangepaste sociale woning verhuisden. Op heden bestaat deze uitzondering niet meer, waardoor het in de praktijk moeilijk blijkt om ouderen te overtuigen om hun woning te verkopen met het oog op inschrijving. Na de inschrijving zullen zij immers vaak nog een vrij lange periode moeten wachten op de toewijzing van een woning.

#### 2.3.3.4 De taal- en inburgeringsbereidheid

Met de voorwaarden inzake taal- en inburgeringsbereidheid wordt de toegang tot sociale woningen gemoduleerd door middel van twee voorwaarden die geen betrekking hebben op de woonbehoefte. De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN stelt daarbij dat haar leden het wel degelijk erg belangrijk vinden om op een werkbare manier met (kandidaat-)huurders te kunnen communiceren. Tegelijkertijd vindt men echter ook dat het niet aan de sector van de sociale huisvesting toekomt om de doelstellingen inzake taal- en inburgeringsbereidheid te realiseren, of toch althans niet in de eerste plaats. Samen met de VLAAMSE WOONRAAD en VIVAS lijkt men dan ook van mening dat inburgering een waardevolle beleidsdoelstelling is, maar dat het aan het Vlaams inburgeringsbeleid toekomt om in voldoende mogelijkheden te voorzien om deze doelstelling op een generieke wijze in de praktijk om te zetten.<sup>35</sup> De opname van secundaire doelstellingen in het sociaal huurstelsel zou daarentegen moeten worden vermeden.

Bovendien worden het nut en de effectiviteit van de bestaande maatregelen in het sociaal huurstelsel betwist.<sup>36</sup> De VLAAMSE WOONRAAD gaf in het verleden bijvoorbeeld te kennen dat de Raad er niet van overtuigd is dat de gerealiseerde maatschappelijk effecten in verhouding staan tot de zeer omslachtige procedures en bijhorende administratieve lasten.<sup>37</sup> De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN geeft dan weer aan dat haar leden liefst zo weinig mogelijk willen betrokken worden, gezien het bijgaande administratieve werk dat niet leidt tot bijzonder veel resultaat. Ook de gegevensuitwisseling (bv. databestanden inzake taal en inburgering die door andere actoren zoals het Huis van het Nederlands worden aangeleverd) wordt tot slot aangehaald als een praktisch knelpunt. Hoewel het Grondwettelijk Hof bevestigde dat de voornoemde voorwaarden inzake taal- en inburgeringsbereidheid grondwetsconform zijn,<sup>38</sup> is dus de vraag of de huidige voorwaarden hun plaats kennen in de sociale huurreglementering.

<sup>33</sup> Gedeelde volle eigendom zal in de toekomst evenwel niet meer mogelijk zijn.

<sup>34</sup> Vraag om uitleg van mevr. Griet Coppé over de eigendomsvoorwaarde bij het inschrijven voor een sociale assistentiewoning, *Hand. VI. Parl.*, 2013-2014, 11 maart 2014, C-149-WEL12, 5.

<sup>35</sup> VLAAMSE WOONRAAD, Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, Brussel, 2013, 9-10.

<sup>36</sup> DEPARTEMENT RWO – AFDELING WOONBELEID, Kaderbesluit Sociale Huur – een evaluatie op strategische hoofdlijnen, Brussel, 2010, 12.

<sup>37</sup> VLAAMSE WOONRAAD, Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, Brussel, 2013, 9-10.

<sup>38</sup> GwH 8 juli 2008, nr. 101/2008.

Door een vooropgestelde decreetswijziging zal de taal- en inburgeringsbereidheid evenwel worden geschrapt als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde. Verplichtingen verbonden aan een inburgeringstraject zullen voortaan worden opgevolgd vanuit het inburgeringstraject zelf. Taalkennis blijft daarentegen bestaan als huurdersverplichting en wordt in de toekomst gesanctioneerd met een geldboete. De geplande wijziging wordt onder meer door de VLAAMSE WOONRAAD als positief geëvalueerd: er wordt een administratieve vereenvoudiging gerealiseerd en door de loskoppeling van het toegangsbeleid kunnen andere elementen, die louter verband houden met woonbehoefte, zwaarder doorwegen.

Toch blijft de vraag of een taalkennisvereiste op zijn plaats is in het sociaal huurstelsel. Hoewel terecht kan worden aangehaald dat met deze vereiste legitieme doelstellingen kunnen worden nagestreefd (bv. versterken de socio-economische positie van de huurder) en het positief is dat de taalkennisvereiste geen rechtstreekse impact heeft op het recht op wonen van de (kandidaat-)huurder (loskoppeling toewijzingsbeleid, geen opzeg als sanctie), blijft het met name een discussiepunt of het aan de sector toekomt om secundaire doelstellingen te realiseren. Een gevolg van de opname van secundaire doelstellingen, zoals taalkennis, is dat de complexiteit en de omvang van het sociaal huurstelsel toeneemt. Tegelijk kunnen door de keuze voor een sanctionerende aanpak wel degelijk onrechtstreekse gevolgen voor het recht op wonen ontstaan. Door boetes kan voor de huurder namelijk de betaalbaarheid van het wonen in het gedrang komen, net zoals dat de vrederechter bij zijn appreciatie omtrent het eventuele ontbinden van de huurovereenkomst rekening kan houden met het niet nakomen van de taalkennisvereiste.<sup>39</sup>

#### 2.3.3.5 Inschrijving in het bevolkingsregister

Verder wordt ook de voorwaarde van inschrijving in het bevolkingsregister in vraag gesteld. Voor bepaalde categorieën van kandidaat-huurders zou deze vereiste namelijk uitsluitend werken of voor een ongelijke behandeling zorgen.

- a) Dak- en thuislozen. Hoewel daklozen recht hebben op een inschrijving op een referentieadres kan de voorwaarde van inschrijving in het bevolkingsregister de facto uitsluitend werken. Het NETWERK TEGEN ARMOEDE signaleert bijvoorbeeld dat sommige OCMW's zouden weigeren om een referentieadres toe te staan. Vanuit de sector van de SVK's wordt dit bevestigd.
- b) Duurzaam verblijfsrecht. In eerste instantie is het gevolg van de voorwaarde van inschrijving in het bevolkingsregister dat personen zonder duurzaam verblijfsrecht de machtiging om op het grondgebied te verblijven zullen moeten afwachten vooraleer men zich kan inschrijven als kandidaat-huurder. Na het afleggen van een eerste procedure (machtiging verkrijgen) zal men dan ook nog de volledig wachtlijst moeten doorlopen vooraleer men een sociale huurwoning kan toegewezen krijgen. Daarnaast geldt de voorwaarde van inschrijving in het bevolkingsregister niet alleen voor de referentiehurder, maar ook voor zijn gezinsleden. Het huwelijk met een persoon zonder duurzaam verblijfsrecht betekent bijgevolg dat men zich niet zal kunnen inschrijven als kandidaat-huurder. Voor de huurder die pas nadat hij een woning werd toegewezen gaat samenwonen met een persoon zonder duurzaam verblijfsrecht is er echter geen probleem. Conform het arrest van het Grondwettelijk Hof van 18 juni 2015 moet de echtgenoot die in het wachtregister staat dan immers worden beschouwd als een tijdelijke bijwoner.<sup>40</sup> De vraag is dan echter of het gemaakte verschil in behandeling naargelang het tijdstip van het huwelijk redelijkerwijs kan worden verantwoord.<sup>41</sup>
- c) Ambtelijke schrapping. Op vraag van bijvoorbeeld een ex-partner kan een persoon geschrapt worden uit het bevolkingsregister wanneer hij of zijn niet meer op een bepaald adres verblijft. Wanneer vervolgens een actualisatie of een aanbod van een sociale woning plaatsvindt, zal de kandidaat-huurder niet meer aan de voorwaarden voldoen.

<sup>39</sup> VLAAMSE WOONRAAD, Advies over de inburgering en taalkennisvereiste in de sociale huur, Brussel, 2016.

<sup>40</sup> GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015.

<sup>41</sup> Zie hiervoor ook deel 'D. De inschrijving en het inschrijvingsregister – 3.6 De gezinshereniging'.

- d) Toetreding. Ook voor personen die toetreden tot een lopende overeenkomst is de vraag of de voorwaarde van inschrijving in het bevolkingsregister redelijk kan worden verantwoord. In deze gevallen is de woning immers reeds duurzaam bewoond.<sup>42</sup>

#### 2.3.3.6 Het aftoetsen van de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden

Volgens de huidige regeling moeten de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden voor elke meerderjarige kandidaat-huurder worden afgetoetst op het moment van de inschrijving en de toewijzing. De AFDELING TOEZICHT stelt vast dat de huidige situatie, met de talrijke uitzonderingen en nood aan attesten, complex is en voor een zware administratieve last zorgt.

#### 2.3.3.7 Het gedetailleerd karakter van de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden

De inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden laten zich kenmerken door een hoge mate van detail. Zo worden inkomensgrenzen bepaald voor drie categorieën van personen,<sup>43</sup> gelden bijkomende voorwaarden bij de toegang tot sociale assistentiewoningen,<sup>44</sup> worden bepaalde personen toch niet meegerekend als gezinsleden voor de toetsing van de voorwaarden inzake meerderjarigheid en inkomen<sup>45</sup>, sluit de definitie van het 'inkomen' een aantal personen uit, bestaat in individuele gevallen een afwijkmogelijkheid op de inkomensvoorwaarde voor personen met een schuldenproblematiek en werd voorzien in zeven (limitatieve) uitzonderingen op de voorwaarde inzake onroerend bezit.<sup>46</sup>

Vanuit de noodzaak om de toegang tot sociale huur te moduleren en af te bakenen tot de meest woonbehoefte, lijkt het logisch dat de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden strikt worden omschreven. Tegelijkertijd tonen de bestaande uitzonderingen en afwijkmogelijkheden aan dat een te strakke toepassing van algemene regels kan leiden tot een onbillijk resultaat. Belangrijk lijkt of de huidige regeling enerzijds voldoende soepel (en eenvoudig) is en anderzijds tot rechtvaardige resultaten leidt.

Verder is de vraag of de huidige voorwaarden en uitzonderingen voldoende kunnen worden gecontroleerd en of zij adequaat werden omschreven (*moeten bij de voorwaarde inzake onroerend bezit de uitzonderingen voor bepaalde woningen beperkt blijven tot woningen gelegen in het Vlaamse Gewest? Wat met eigendommen in het buitenland en gedeelde eigendommen? Wat met eigendommen in oorlogsgebied? Is de uitzondering inzake personen die worden beschouwd als gezinsleden voldoende toepasbaar?*).

---

<sup>42</sup> VANDROMME, T., De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 61, 160 en 197.

<sup>43</sup> Het gaat met name om: a) de alleenstaande zonder personen ten laste; b) de alleenstaande met een handicap zonder personen ten laste; en c). de overige alleenstaanden en gezinnen waarbij de inkomensgrens wordt verhoogd per persoon ten laste.

<sup>44</sup> Voor de inschrijver of een van zijn gezinsleden gaat het met name om: a) het bereiken van de leeftijd van 65 jaar; b) het niet beschikken over een woning in de tien jaar voor de inschrijvingsdatum; en c) het niet beschikken over een bouwgrond.

<sup>45</sup> Het gaat om a) de echtgenoot van de persoon die zich wil inschrijven wanneer er sprake is van een ontworcht huwelijk; en b) andere personen die met de inschrijver samenwonen maar duidelijk niet de bedoeling hebben om de sociale huurwoning mee te betrekken.

<sup>46</sup> Het gaat om a) woningen die binnen de grenzen van een vastgesteld onteigeningsplan liggen; b) ongeschikte of onbewoonbare woningen waarvan de ontruiming noodzakelijk is; c) de onaangepaste woning die wordt bewoond door persoon met een fysieke handicap; d) de woning bewoond door een persoon met een handicap die is ingeschreven voor een ADL-woning; e) de woning gelegen buiten een ruimtelijke bestemmingszone voor wonen; f) een woning die moet worden ontruimd in kader van artikelen 18 §2, 26, 60 §3 of 90 Vlaamse Wooncode; en g) de woning waarover de inschrijver het beheer verloren is door een faillietverklaring.

## 2.4 De Inschrijving en het inschrijvingsregister

### 2.4.1 Juridische context

Artikel 93 §1 Vlaamse Wooncode bevat naast de inschrijvingsvoorwaarden ook een aantal regels omtrent de inschrijving en het inschrijvingsregister. Het gaat meer bepaald om de verplichting om in het kandidatenregister de identiteit van (kandidaat-)huurders bij te houden, de inschrijvingen te laten verlopen in volgorde van indiening van de aanvragen en daarbij melding te maken van het bestaan van eventuele prioriteiten en toewijzingsregels. De inschrijving geldt verder voor alle woningen van de verhuurder, behalve wanneer de huurder zijn keuzerecht heeft uitgeoefend en de inschrijving heeft willen beperken tot welbepaalde gebieden of woningen. Artikel 94 Vlaamse Wooncode voegt daar een inzagerecht voor de (kandidaat-)huurder toe, evenals een delegatie aan de Vlaamse regering om dit inzagerecht en de vorm en de inhoud van het inschrijvingsregister verder te regelen.

De verdere uitwerking van de voornoemde basisregels gebeurde in de artikelen 7 tot en met 12 Kaderbesluit Sociale Huur.<sup>47</sup> Een belangrijk aspect daarbij is de regel van de tweejaarlijkse actualisatie. In elk oneven jaar zal men met name nagaan of de inschreven kandidaten nog voldoen aan de inkomensvoorwaarde. Kandidaten krijgen dan ook de mogelijkheid om hun voorkeuren inzake woningtype en gebied te wijzigen en zullen worden gevraagd om de correcte gezinssamenstelling door te geven (artikel 8 Kaderbesluit Sociale Huur).

Daarnaast kan een kandidaat in bepaalde gevallen uit het kandidatenregister worden geschrapt (artikel 12 §1, Kaderbesluit Sociale Huur), zoals onder meer omdat men een valabel aanbod weigert of er niet op reageert. Een kandidaat-huurder kan echter wel aan de sociale verhuurder verzoeken om hem gedurende een bepaalde tijd geen woningen aan te bieden. Bovendien zal ook niet elke weigering onrechtmatig zijn. De kandidaat-huurder heeft met name het recht om een aanbod te weigeren wanneer daartoe gegronde redenen voorhanden zijn die geen afbreuk doen aan zijn woonbehoefte (artikel 12 §1, vierde en vijfde lid, Kaderbesluit Sociale Huur).

Een derde bijzonder aspect is de situatie van gezinshereniging. Artikel 10, zesde lid, Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt hierover dat de kandidaat-huurder op het moment van de inschrijving de gegevens dient mee te delen van de leden van het gezin in het buitenland waarvoor een aanvraag tot gezinshereniging werd ingediend of zal worden ingediend. Artikel 9, eerste lid, 6° Kaderbesluit Sociale Huur verplicht dan weer dat de kandidaat-huurder zich moet inschrijven voor een woning die voldoet aan de rationele bezetting, rekening houdend met de gezinssamenstelling na de gezinshereniging. Artikel 18, vierde lid, Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt dat als de gezinshereniging nog niet heeft plaatsgevonden op het moment van de toewijzing, aan de huurder toch een woning wordt toegewezen die aangepast is aan de huidige gezinssamenstelling.

De regels over het inschrijvingsregister worden tot slot verder uitgewerkt door het ministerieel besluit van 30 juli 2008.<sup>48</sup>

### 2.4.2 Bedoeling van de regelgever

De regelgeving omtrent de inschrijving en het inschrijvingsregister is zeer gedetailleerd uitgewerkt en laat nauwelijks autonomie bestaan voor de verhuurder. De regels omtrent de inschrijving en het inschrijvingsregister worden dan ook als essentieel beschouwd om een gepaste en objectieve toewijzing te garanderen.

<sup>47</sup> Naast de schrapping en de actualisatie gaat het onder meer om een precisering van de wijze van inschrijving, het inzagerecht voor de huurder, een informatieplicht voor de verhuurder, het keuzerecht van de huurder en de gegevens die hij of zij moet mededelen en de inhoud van het inschrijvingsbewijs.

<sup>48</sup> Ministerieel besluit van 30 juli 2008 tot bepaling van nadere regels voor het vaststellen, de wijze van bijhouden, de inhoud en het actualiseren van het inschrijvingsregister voor kandidaat-huurders, B.S. 10 september 2008.



Voor wat betreft de mogelijkheid tot schrapping (artikel 12 §1, Kaderbesluit Sociale Huur) kan hieraan worden toegevoegd dat het gedetailleerde karakter van de regelgeving bescherming verleent aan de kandidaat-huurder, aangezien zijn rechten door de schrapping ernstig kunnen worden aangetast.

De regeling omtrent gezinshereniging streeft dan weer een tweeledig doel na. Ten eerste wordt de overbezetting of onaangepastheid van de sociale woning preventief tegengegaan. Ten tweede zal ook het resultaat bij toewijzing rechtvaardiger zijn. De gelijkheid tussen grote gezinnen die reeds verenigd zijn en nog te verenigen grote gezinnen wordt immers beter gegarandeerd.

### 2.4.3 Knelpunten

#### 2.4.3.1 Administratieve lasten bij inschrijving

Als voornaamste bekommernis omtrent de inschrijving en het inschrijvingsregister wordt door de actoren verwezen naar de alsmaar toenemende administratieve lasten. Als achterliggende redenen vernoemt de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGMAATSCHAPPIJEN meer bepaald de groeiende verplichting om informatie tot op detailniveau te verzamelen, evenals de registratie van wijzigende voorkeuren en interne mutatie-aanvragen. De vraag lijkt dan ook of alle vereiste informatie werkelijk essentieel is en of de mogelijkheid tot het wijzigen van voorkeuren of het indienen van een interne mutatie-aanvraag niet beperkter kan worden omschreven. Daarnaast blijkt dat er door het gedetailleerde karakter van de regeling omtrent de inschrijving en het inschrijvingsregister nauwelijks of geen sprake meer is van autonomie voor de sociale verhuurders.

Huurdersorganisaties merken dan weer op dat bij de inschrijving net door verhuurders zelf informatie wordt gevraagd die niet noodzakelijk is om een kandidaat te kunnen inschrijven.<sup>49</sup> Tegelijk zouden sociale verhuurders bij de inschrijving eigen formulieren en informele praktijken ontwikkeld hebben, net zoals dat vaak een juridisch jargon zou worden gehanteerd. De complexiteit en diversiteit die hiermee gepaard gaat zou vooral de meest kwetsbare groepen benadelen. Kandidaat-huurders zouden worden afgeremd om zich bij meerdere maatschappijen in te schrijven. Voorts wijzen huurdersorganisaties erop dat op die manier bijkomende werklust ontstaat voor ondersteunende diensten. Zij zullen immers extra bevestigd worden en zich moeten inwerken in een veelheid aan lokale praktijken.

#### 2.4.3.2 Meervoudige of centrale inschrijving

Een kandidaat-huurder hoeft zich niet te beperken tot een kandidaatstelling bij een enkele sociale verhuurder, maar kan zich op meerdere registers inschrijven. Op het moment van de inschrijving zal de sociale huisvestingsmaatschappij zelfs moeten mededelen dat de kandidaat-huurder de mogelijkheid heeft om zijn kandidatuur te laten bezorgen aan andere sociale huisvestingsmaatschappijen die in de gemeente en aangrenzende gemeenten actief zijn (artikel 9, derde lid Kaderbesluit Sociale Huur).

In het werkveld worden bij de huidige praktijk echter kritische kanttekeningen geplaatst. Het voornaamste punt van kritiek is met name dat onnodige administratieve lasten ontstaan wanneer huurders meermaals de volledige inschrijvingsprocedure (met alle vereiste documenten en gegevens) moeten doorlopen. HUURPUNT vindt bijvoorbeeld dat dit weinig klantvriendelijk en efficiënt is. De mogelijkheid om een gemeenschappelijk inschrijvingsregister aan te leggen bestaat (artikel 6 en 7 Ministerieel besluit van 30 juli 2008), maar praktische belemmeringen zouden een effectief gebruik daarvan verhinderen.<sup>50</sup>

Volgens de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGMAATSCHAPPIJEN is een persoonlijk contact door elke sociale verhuurder bovendien zelfs aangewezen, onder meer om een keuze binnen het patrimonium te kunnen maken.

<sup>49</sup> Voorbeelden zijn de contactgegevens van de huidige verhuurder of het statuut waarin men tewerkgesteld is

<sup>50</sup> VISITATIERAAD SOCIALE HUISVESTINGMAATSCHAPPIJEN, *Visitatierapport Sociaal Wonen arto Leuven, Herent*, Brussel, 2015, 43 en 54.



Voor kandidaat-huurders zou het dan weer niet altijd eenvoudig zijn om het werkingsgebied van de sociale huisvestingsmaatschappij af te bakenen. Tegelijk is het onduidelijk waarom de verplichting om aan de kandidaat-huurder mee te delen dat zijn kandidatuur ook aan andere sociale verhuurders kan worden bezorgd (artikel 9, derde lid, Kaderbesluit Sociale Huur) alleen voor sociale huisvestingsmaatschappijen van toepassing is.

Een laatste knelpunt bij een meervoudige inschrijving is ten slotte dat problemen met de toekenning van de huurpremie kunnen ontstaan. Dit zal namelijk het geval zijn wanneer een kandidaat wordt geschrapt uit de registers van één sociale verhuurder (bv. naar aanleiding van laattijdig reageren bij de actualisatie), terwijl er terzelfdertijd niet noodzakelijk een schrapping zal plaatsvinden uit de registers van andere sociale verhuurders.

#### 2.4.3.3 De tweejaarlijkse en tussentijdse actualisatie

Op basis van artikel 8 Kaderbesluit Sociale Huur vindt in oneven jaren een actualisatie van de inschrijvingsregisters plaats. Op initiatief van de sociale verhuurder kan daarnaast ook een tussentijdse actualisatie plaatsvinden.

Vanuit het werkveld rijzen echter verschillende vragen bij de actualisatie. Zo stelt het VLAAMS WONING-FONDS dat de door de actualisatie bekomen gegevens slechts een momentopname vormen, waarbij niets garandeert dat deze gegevens nog steeds correct zijn op het moment van de toewijzing. De administratieve lasten die met de actualisatie gepaard gaan worden dan ook niet (altijd) als zinvol aan gevoeld.<sup>51</sup>

In de sector van de sociale verhuurkantoren zouden door de verhoging van de inkomensgrenzen ook kandidaat-huurders op de wachtlijst komen te staan die allicht nooit in aanmerking zullen komen voor een sociale woning. Door de verplichte actualisatie zou in deze groep van kandidaten dan ook nodeloos tijd moeten worden geïnvesteerd.

Daarnaast wijst de VLAAMSE OMBUDSMAN ook op het principe van de unieke gegevensbevraging, dat voor Vlaanderen werd vastgelegd in het Decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer en ook werd verankerd in het Kaderbesluit Sociale Huur. Op grond van dit principe zouden verhuurders zoveel als mogelijk gebruik moeten maken van bestaande databanken en niet telkens dezelfde gegevens mogen opvragen.

Verder wordt gesteld dat aan de actualisatie een zware sanctie werd gekoppeld. Het niet-mededelen van gegevens kan immers leiden tot een schrapping van de wachtlijst, die ook gevolgen zal meebrengen voor het verkrijgen van een huurpremie.<sup>52</sup> Samen met het feit dat de kandidaat-huurder in sommige gevallen niet op de hoogte moet worden gesteld van de schrapping,<sup>53</sup> dat hij pas bij een volgend contact zal vernemen dat hij geen kandidaat meer is en zich vervolgens slechts weer helemaal onderaan de lijst kan inschrijven, wordt de sanctie door sommigen dan ook als disproportioneel zwaar beschouwd in verhouding tot het beoogde doel. VIVAS wijst er ook op dat daarbij vooral de zwakkere kandidaat-huurders worden getroffen.

Ten slotte blijken er voor de sociale verhuurders ook bewijsproblemen te bestaan. Aangezien de briefwisseling omtrent de actualisatie per gewone brief gebeurt, zullen zij immers maar moeilijk het bewijs van de verzending ervan kunnen leveren.

---

<sup>51</sup> Tweejaarlijks moeten alle kandidaat-huurders op de wachtlijst worden aangeschreven (per gewone brief) om de inkomensvoorwaarde af te toetsen, de gezinssamenstelling na te gaan en eventuele wijzigingen van de voorkeuren van de kandidaat-huurder te registreren. Wanneer de kandidaat-huurder niet reageert, zal de verhuurder ook nog een tweede brief sturen.

<sup>52</sup> Een voorwaarde voor het verkrijgen van een huurpremie is immers dat de kandidaat-huurder een wachttijd van langer dan vier jaar heeft doorlopen.

<sup>53</sup> Dit zal het geval zijn wanneer de actualisatiebrief onbestelbaar terugkeerde.

#### 2.4.3.4 Informatieverplichting VMSW

Elke sociale verhuurder is op heden verplicht om ten laatste op 1 oktober een elektronische kopie van het geactualiseerde inschrijvingsregister te bezorgen aan de VMSW (artikel 10 §3, Ministerieel besluit van 30 juli 2008). Nochtans beschikt de VMSW ook over dagelijkse updates.

#### 2.4.3.5 Het keuzerecht van de huurder

Op het moment van de inschrijving kan de huurder aangeven voor welke type van woningen hij zich kandidaat wil stellen, evenals de maximale huurprijs en de gewenste ligging van de woning (artikel 10, eerste lid, Kaderbesluit Sociale Huur). Als voorwaarde geldt daarbij dat de keuze een toewijzing op termijn moet mogelijk maken en het geen te beperkt aandeel van het patrimonium betreft. Anders mag de sociale verhuurder de voorkeur weigeren. De kandidaat-huurder krijgt daarnaast ook de mogelijkheid om zijn voorkeuren te wijzigen naar aanleiding van de tweejaarlijkse of tussentijdse actualisatie.

De huidige regeling lijkt daarbij in de eerste plaats inconsistent met twee andere bepalingen uit het sociaal huurstelsel.

- a) Vaste huurlasten. Bij de (latere) toewijzing moet naast de maximale huurprijs en het type en de ligging van de woning echter ook rekening worden gehouden met de vaste huurlasten (artikel 95 §1, Vlaamse Wooncode). De vraag is bijgevolg of artikel 10 Kaderbesluit Sociale Huur niet beter kan worden aangevuld met de mogelijkheid om ook de maximale huurlasten aan te geven die de kandidaat in kwestie wil betalen;
- b) Maximale huurprijs. Artikel 10 Kaderbesluit Sociale Huur, op basis waarvan een kandidaat-huurder het type, de ligging *en de maximale huurprijs* kan opgeven, lijkt eveneens inconsistent met artikel 8 Ministerieel besluit van 30 juli 2008. Krachtens deze laatste bepaling zullen voor het aanbod van een woning namelijk alle kandidaturen moeten worden afgezonderd die voor een bepaalde woning in aanmerking komen, rekening houdend met de voorkeur *qua type en ligging*. Woningen met een hogere huurprijs dan de opgegeven maximale huurprijs worden dus ook meegenomen in het aanbod. Een weigering omwille van de hogere huurprijs kan daarbij weliswaar geen aanleiding geven tot een schrapping (artikel 12 §1, 6° Kaderbesluit Sociale Huur), maar toch lijkt deze inconsistentie voor onnodige lasten te zorgen.

Daarnaast blijkt vooral de omvang van het keuzerecht van de huurder het voorwerp van discussie uit te maken. Een besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2011 had bijvoorbeeld tot doel om de keuzevrijheid van de kandidaat-huurder terug te schroeven.<sup>54</sup> De achterliggende doelstelling was om de meest woonbehoeftigen (die hun keuze niet al te zeer zullen beperken en ook tevreden zullen zijn met een 'mindere' woning) te scheiden van minder woonbehoeftigen (met zeer beperkende keuzes) om zo het recht op wonen voor de eerste groep sneller te realiseren. De Raad van State vernietigde echter deze nieuwe maatregel, aangezien het terugschroeven van het keuzerecht van de huurder afbreuk doet aan zijn principiële keuzevrijheid, zoals voorzien in de Vlaamse Wooncode. De Raad stelde meer bepaald vast dat er sprake was van een schending van het legaliteitsbeginsel.<sup>55</sup> De gevolgen van deze vernietiging worden besproken in een omzendbrief.

De Raad van State sprak zich uiteindelijk echter niet uit over de grond van de zaak. In de literatuur oordeelt men evenwel dat het garanderen van de toegang tot de sociale huisvesting voor de meest

<sup>54</sup> Een kandidaat zou zijn keuze namelijk alleen nog kunnen beperken omwille van; a) financiële draagkracht; 2) gezondheidsredenen; 3) fysieke mobiliteit; 4) bereikbaarheid van school, werk, familiaal netwerk; of 5) het verlenen of ontvangen van mantelzorg. De kandidaat-huurder zou zijn keuze bovendien moet motiveren en de sociale verhuurder zou de voorkeur kunnen weigeren wanneer hij oordeelde dat niet werd voldaan aan de criteria.

<sup>55</sup> RvS 18 februari 2013, RW, 2013-2014, 1533-1541, met noot HUBEAU, B. & VANDROMME, T., "De beperking van het keuzerecht van kandidaat sociale huurders: beperking van het grondrecht op wonen of net toepassing van het grondrecht op wonen?"

woonbehoefte een legitieme doelstelling uitmaakt en dat beperkingen op de keuzevrijheid vanuit deze doelstelling kunnen worden gerechtvaardigd. Het risico bestaat anders dat kandidaten (met een lage woonbehoefte) vanuit een comfortabele positie kunnen wachten tot hun 'droomwoning' wordt aangeboden. Anderzijds maakt het recht op een vrije keuze onmiskenbaar deel uit van het grondrecht op wonen en zullen niet alle beperkingen verantwoordbaar zijn. Belangrijk is dat het keuzerecht samenhangt met de doelgroep-afbakening: bij een sterke afbakening in functie van de woonbehoefte kan men argumenteren dat het wenselijk is om een ruime keuzevrijheid te handhaven. Slechts bij een ruimere doelgroep lijkt een beperkt keuzerecht daarentegen wel verantwoordbaar.<sup>56</sup>

Ook omtrent specifieke aspecten van het keuzerecht van de huurder werden enkele bedenkingen geformuleerd.

- a) Maximale huurprijs. De AFDELING TOEZICHT en de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMACHTSCHAAPEN stellen dat de mogelijkheid om een maximale huurprijs aan te geven in de praktijk voor verwarring zorgt en zelfs onwerkbaar zou zijn. De maximale huurprijs zou met name niet te bepalen zijn bij inschrijving en onderhevig zijn aan wijzigingen (andere invulling, indexatie).
- b) Aanpassing bij actualisatie. Naast de uitoefening van het keuzerecht bij inschrijving bestaat de mogelijkheid om de voorkeuren te wijzigen naar aanleiding van de tweejaarlijkse of tussentijdse actualisatie (of, krachtens het intern huurreglement, eventueel ook op andere ogenblikken). Volgens de AFDELING TOEZICHT ontstaat naar aanleiding van dergelijke wijzigingen soms discussie over de vraag of en wanneer een voorkeur werd aangepast.

De vraag rijst ten slotte of het huidige toewijzingssysteem, met in het bijzonder het mechanisme van voorkeuren, actualisatie, weigeringen en schrappingen, niet moet bijgestuurd worden. In andere landen, zoals bijvoorbeeld in Nederland, vertrekt men vanuit een meer vraaggestuurd systeem, waarbij kandidaat-huurders actief ingaan op een bepaald aanbod.<sup>57</sup>

#### 2.4.3.6 De gezinshereniging

Artikel 10, zesde lid, Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt dat de kandidaat-huurder op het moment van de inschrijving de gegevens dient mee te delen van de leden van het gezin in het buitenland waarvoor een aanvraag tot gezinshereniging werd ingediend of zal worden ingediend. Artikel 9, eerste lid, 6° Kaderbesluit Sociale Huur verplicht de kandidaat-huurder bovendien om zich in te schrijven voor een woning die voldoet aan de rationele bezetting, rekening houdend met de gezinssamenstelling na de gezinshereniging. Artikel 18, vierde lid, Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt verder dat als de gezinshereniging nog niet heeft plaatsgevonden op het moment van de toewijzing, aan de huurder toch een woning wordt toegewezen die aangepast is aan de huidige gezinssamenstelling. Krachtens artikel 19, eerste lid, 3°, Kaderbesluit Sociale Huur bestaat, na de gezinshereniging, dan een voorrang voor de persoon die huurder is van een woning die niet voldoet aan de rationele bezetting en die de meldingsplicht inzake de geplande gezinshereniging heeft nageleefd.

Omtrent deze bepalingen bestaan verschillende knelpunten, die bovendien sterk lijken te leven in de rechtspraak. Personen van buitenlandse origine worden meer bepaald verweten dat zij opzettelijk een voorziene gezinshereniging verzwijgen, zodat ze aanspraak kunnen maken op een kleinere woning, die hen sneller kan worden toegewezen, maar dat zij nadien toch bijkomende gezinsleden in de woning

<sup>56</sup> Omzendbrief RWO/WO/2013/1, "Keuzebeperking sociale woning".

<sup>57</sup> Sommige respondenten gaven ook te kennen dat kandidaten te weinig op de hoogte zijn van de gevolgen van hun keuzes. Een meer uitgebreide keuze kan namelijk wel de kans op toewijzing vergroten, maar tegelijkertijd neemt ook de kans op een ongewenst aanbod toe, wat dan weer aanleiding kan geven tot (ongegronde) weigeringen. Als oplossing voor deze problematiek lijkt het aangewezen dat sociale verhuurders, in kader van hun basisbegeleidingstaken, kandidaat-huurders grondig(er) informeren over de gevolgen van hun keuzes (artikel 29bis Kaderbesluit Sociale Huur).

opnemen en vervolgens een interne mutatie met voorrang vragen naar een aangepaste woning. Juridisch gezien komt het grondrecht op wonen hier samen met het recht op bescherming van het gezinsleven.<sup>58</sup>

De vastgestelde knelpunten en onduidelijkheden worden hierna toegelicht.

- a) Gezinsleden in het buitenland. Artikel 10, zesde lid, Kaderbesluit Sociale huur heeft betrekking op gezinsleden die zich in het buitenland bevinden. In sommige gevallen is het gezin echter al in België en wordt een aanvraag tot gezinshereniging ingediend vanuit België. De VMSW merkt op dat dan een verschil in behandeling ontstaat naargelang de plaats van waaruit de gezinshereniging wordt aangevraagd.
- b) Een voorziene gezinshereniging. De verplichting om de verhuurder op de hoogte te stellen van de gezinshereniging geldt niet alleen voor de aangevraagde gezinshereniging, maar ook voor de aanvraag die de kandidaat-huurder zal indienen. De regelgever heeft echter nagelaten om de verplichting tot het melden van een toekomstige aanvraag tot gezinshereniging te verduidelijken (*binnen welke termijn moet deze aanvraag worden ingediend? Wat met een aanvraag na inschrijving?*). Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat de aanvraag tot gezinshereniging die dateert van na de inschrijving alleszins moet worden gemeld op het moment van de actualisatie of de toewijzing. In andere gevallen zal van tel zijn of de huurder aannemelijk kan maken dat de intentie tot gezinshereniging reeds bestond voorafgaand aan de inschrijving of de toewijzing.<sup>59</sup>
- c) De sanctie bij geplande gezinshereniging. Aansluitend is de vraag wat de sanctie is wanneer een kandidaat-huurder heeft nagelaten om een geplande gezinshereniging te melden. In de rechtspraak en rechtsleer bestond lange tijd discussie over de vraag of het niet-melden van bepaalde informatie aanleiding kan geven tot een opzegging.<sup>60</sup> Door een recente wijziging verduidelijkte decreetgever dat het te kwader trouw afleggen van onjuiste of onvolledige verklaringen wel degelijk een opzeggingsgrond vormt (artikel 98 §3, eerste lid, 3° Vlaamse Wooncode). Duidelijk is verder dat alleen de huurder die de meldingsplicht is nagekomen recht heeft op de voorrang van artikel 19, 3°, Kaderbesluit Sociale Huur. De eventuele bewoning in strijd met de rationele bezettingsregels zou dus slechts tijdelijk van aard moeten zijn. Maar wat als de huurder zijn gezinshereniging niet heeft aangekondigd en dus geen voorrang krijgt, maar door de gezinshereniging de bezettingsnormen uit het technisch verslag zijn overschreden? Voor personen die hebben nagelaten om de voorziene gezinshereniging te melden en voor wie de bijwoning tot gevolg heeft dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarde van een rationele bezetting, vloeit hier tot op zekere hoogte een sanctie uit voort.<sup>61</sup> In het algemeen wordt echter vastgesteld dat de mogelijkheden om op te treden tegen overbezetting beperkt zijn.<sup>62</sup>

Naast de problematiek van het niet-melden van een geplande gezinshereniging rijzen ook andere problemen wanneer een partner zich in het buitenland bevindt.

- a) Inkomens- en eigendomsvoorwaarde. Onduidelijk is of het inkomen en eigendommen van de partner in het buitenland in rekening moeten worden gebracht. In de praktijk gebeurt dit niet.

---

<sup>58</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 161-165.

<sup>59</sup> Het feit dat de huurder gehuwd is en de partner nog verbleef in het buitenland zou bijvoorbeeld een vermoeden van een geplande gezinshereniging kunnen vormen.

<sup>60</sup> Sommigen waren van mening dat een opzegging niet mogelijk was omdat er geen sprake was van een tekortkoming bij de uitvoering van de overeenkomst (zie bv. Rb. Antwerpen, 7 april 2014, *TBO*, 2014, 159 en VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 161-165).

<sup>61</sup> MB 31 juli 2013, nr. WB 609-01-17-11.

<sup>62</sup> Zie hierover deel 'F. De sociale huurovereenkomst – 3.3.3 De verhuis naar een aangepaste woning'.

- b) Buitenlandse huwelijken. Soms zijn er twijfels bij het erkennen van buitenlandse huwelijken, soms is de burgerlijke status onbekend. Sociale verhuurders weigeren dan (soms) om de desbetreffende kandidaat in te schrijven.
- c) Verblijfsstatus. Nadat de gezinsleden zijn overgekomen naar België komt het voor dat de verblijfsstatus van de partner nog onzeker is. De vraag leeft dan of de kandidaat-huurder en zijn kinderen reeds een woning kunnen toegewezen krijgen.
- d) Dienst Vreemdelingenzaken. Om positief te kunnen adviseren over de aanvraag tot gezinshereniging hanteert de Dienst Vreemdelingenzaken een huisvestingsvereiste. In de huidige sociale huur-overeenkomsten staat bovendien dat de sociale verhuurder op de hoogte moet zijn en zijn toestemming moet verlenen. De adviserende ambtenaar zal daartoe in de praktijk contact opnemen met de sociale verhuurder om af te toetsen of het gezinslid dat gezinshereniging vraagt al dan niet in de woning mag intrekken. De concrete beoordeling hangt dus van geval tot geval af van de sociale verhuurder en de ambtenaar bij de Dienst Vreemdelingenzaken.

#### 2.4.3.7 De schrapping

Kandidaten kunnen in een aantal limitatief omschreven gevallen uit het kandidatenregister worden geschrapt op het moment van de actualisatie of de toewijzing van een woning (artikel 12 §1, Kaderbesluit Sociale Huur).<sup>63</sup> Een schrapping kan daarbij aanleiding geven tot het instellen van een verhaalprocedure bij de toezichthouder (artikel 30, eerste lid, 3°, Kaderbesluit Sociale Huur).

Een aantal schrappingsgronden blijken in de praktijk evenwel voor substantiële administratieve lasten te zorgen en/of onwerkbaar te zijn.<sup>64</sup>

- a) Weigering van een valabel aanbod. Wanneer een kandidaat twee keer een valabel aanbod weigert of niet reageert, kan dit aanleiding geven tot een schrapping. De huurder heeft echter het recht om een aanbod te weigeren wanneer daartoe gegronde redenen bestaan. Het bestaan van 'gegronde redenen' werd daarbij generiek geformuleerd, zodat een zekere flexibiliteit wordt gegarandeerd. Vanuit de sector signaleert men evenwel een toenemend aantal weigeringen, waarbij het beoordelen en beantwoorden van de motivatie van de huurder behoorlijk veel administratieve lasten zou creëren.
- b) Afkoelingsperiode. Vooraleer een tweede weigering aanleiding kan geven tot een schrapping moet tussen het eerste en het tweede aanbod een periode van drie maanden zijn verstreken (artikel 12 §1 Kaderbesluit Sociale Huur). De kandidaat-huurder kan op basis van gegronde redenen echter ook vragen dat hem gedurende een bepaalde periode geen woning wordt aangeboden. Het VLAAMS WONINGFONDS stelt de vraag of de 'afkoelingsperiode' in deze vorm moet behouden blijven en of het initiatief tot het respecteren van een zekere wachttermijn niet veeleer bij de huurder kan worden gelegd.
- c) Het bestaan van gegronde redenen. Het aanbod van een sociale huurwoning kan omwille van 'gegronde redenen' worden geweigerd. In de praktijk blijkt evenwel (een aanhoudende) discussie te bestaan omtrent de invulling van deze bepaling. Onduidelijk is bijvoorbeeld of de afwezigheid

<sup>63</sup> Schrapping kan met name bij: a) bij toewijzing van een woning; b) wanneer naar aanleiding van een toewijzing blijkt dat een kandidaat (of één van de gezinsleden) niet voldoet aan de toelatingsvoorwaarden; c) een valabel aanbod voor de tweede maal wordt geweigerd of men voor de tweede maal niet reageert; d) bij actualisatie blijkt dat niet meer is voldaan aan de inkomensvoorwaarden; e) de kandidaat bij actualisatie niet (tijdig) reageert; f) onjuiste of frauduleuze verklaringen of gegevens werden meegedeeld; g) de kandidaat erom verzoekt; f) de post niet kan worden bezorgd.

<sup>64</sup> Het VLAAMS WONINGFONDS merkte verder op dat geschrapte kandidaten zich onmiddellijk opnieuw kunnen inschrijven. Voor zover de bedoeling is dat de schrapping een sanctionerend karakter heeft (bv. bij frauduleuze verklaringen), is dan ook de vraag of de schrapping voldoende effectief is. Wanneer er slechts een kleine wachtlijst bestaat, of wanneer de desbetreffende kandidaat over een voorrang beschikt, kan men immers toch snel opnieuw in aanmerking komen voor een woning. Een mogelijke oplossing is om na de schrapping een wachttijd in te voeren alvorens men zich opnieuw kan inschrijven.

van de mogelijkheid om een sociale huurwoning op voorhand te bezichtigen als een gegronde reden tot weigering kan worden beschouwd. Het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet alleszins niet in het recht op een bezichtigingsmogelijkheid.<sup>65</sup> Onder meer HUURpunt en VIVAS vinden dat de huurder de mogelijkheid moet krijgen om de woning te bezichtigen. Deze mogelijkheid kadert voor hen binnen een positieve keuze voor een bepaalde woning, met een grotere garantie op woontevredenheid tot gevolg.

- d) Schrapping van zittende huurders. Het schrappen van zittende huurders die een voorrang kunnen laten gelden wordt als weinig zinvol ervaren, aangezien de desbetreffende huurder zich onmiddellijk opnieuw kan inschrijven. De vraag rijst hoeveel huurders dat effectief doen.
- e) Het niet (of niet-tijdig) reageren op een aanbod of actualisatiebrief. Wanneer een kandidaat-huurder niet (of niet-tijdig) reageert op een aanbod van een sociale huurwoning of een actualisatiebrief, kan dit aanleiding geven tot een schrapping. De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAT-SCHAPPIJEN stelt dat de Afdeling Toezicht de bewijslast van het versturen van brieven streng bekijkt, met name door enkel de aangetekende zending als bewijsstuk te aanvaarden.<sup>66</sup> Onder meer door de kostprijs van aangetekende zendingen blijkt de voornoemde schrappingsgrond zodoende niet werkbaar. Volgens de toezichthouder zelf worden ook andere bewijsstukken aanvaard, maar zijn deze meestal niet voorhanden. Men wijst er ook op dat het voornoemde probleem alleen speelt bij betwisting van de ontvangst van de actualisatiebrief. Op het totaal aantal schrappingen zou dat aantal eerder beperkt zijn, terwijl een onterechte schrapping voor de kandidaat-huurder een zware impact kan hebben.

Daarnaast zou het in de praktijk ook voorvallen dat ook op andere momenten dan bij actualisatie of toewijzing van een woning blijkt dat een bepaalde kandidaat-huurder niet langer in aanmerking komt voor een woning.

De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAT-SCHAPPIJEN wijst er ook hier op dat een meer vraaggestuurde aanpak voor een vereenvoudiging zou kunnen zorgen.

#### 2.4.3.8 Het ontwricht huwelijk

Artikel 14 Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt dat de *echtgenoot* van de kandidaat-huurder in bepaalde gevallen niet mee in aanmerking moeten worden genomen voor het aftoetsen van de toelatingsvoorwaarden.<sup>67</sup> De vraag is daarbij waarom een onderscheid wordt gemaakt naargelang het al dan niet gaat om gehuwde partners (zie ook deel 2.2.3.3.2 'De echtgenoot en de wettelijke samenwoner of feitelijke partner').

#### 2.4.3.9 Adreswijzigingen

De huurder is verplicht om adreswijzigingen binnen de termijn van een maand door te geven. Bij deze verplichting werd echter geen sanctie geformuleerd. Tegelijkertijd kan de verhuurder informatie betreffende eventuele adreswijzigingen ook zelf terugvinden in de Kruispuntbank Sociale Zekerheid.

---

<sup>65</sup> Vraag om uitleg van dhr. Marc Hendrickx over het recht op bezichtiging van een aangeboden woning, *Hand.* VI. Parl., 2015-2016, 10 december 2015.

<sup>66</sup> Op basis van artikel 870 Gerechtelijk Wetboek en artikel 1315 Burgerlijk Wetboek ligt de bewijslast van een zending bij de afzender. In kader van de schrapping blijken discussies omtrent de bewijslast regelmatig voor te komen (MB 16 oktober 2015, nr. WB 609-01-09-06 en MB 14 april 2014, nr. WB 609-01-68-03).

<sup>67</sup> Met name wanneer er (1) een vordering tot echtscheiding is ingesteld; (2) er gegronde redenen worden aangevoerd voor het niet instellen van een vordering tot echtscheiding; of (3) er een vermoeden van afwezigheid als vermeld in artikel 112 van het Burgerlijk Wetboek is vastgesteld.

#### 2.4.3.10 Inzage door de kandidaat-huurder

Artikel 7 Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt dat een schriftelijke of digitale versie van het inschrijvingsregister zonder persoonsgebonden gegevens ter inzage ligt van de kandidaat-huurder. Volgens de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN gebeurt het in de praktijk zelden dat een raadpleging van het register zonder persoonsgegevens plaatsvindt. De AFDELING TOEZICHT bevestigt dat de informatieve waarde van het register laag is, of toch door de manier waarop de gegevens op heden worden voorgesteld en wanneer er geen bijkomende uitleg beschikbaar is. Anderzijds is het op dit moment wel de enige mogelijkheid voor een kandidaat-huurder om enigszins zicht te krijgen op de toewijzingen en zijn eigen kansen en rechten te kunnen inschatten. Samen met huurdersorganisaties wordt dan ook gevraagd om te zoeken naar een aangepaste manier om de transparantie te verhogen voor kandidaat-huurders. Als er geen alternatief is, vindt men dat het openbaar register wel behouden moet blijven.

#### 2.4.3.11 Beperkingen in kader van de privacyregelgeving

Sociale verhuurders signaleren dat de privacyregelgeving een belemmering vormt bij verschillende stappen in kader van de inschrijvings- en toewijzingsprocessen (meervoudige inschrijving, actualisatie, doorgeven van huurachterstallen, enz.).

## 2.5 De toewijzing van een sociale huurwoning

### 2.5.1 Juridische context

#### 2.5.1.1 De Vlaamse Wooncode

De basisregels inzake de toewijzing van sociale huurwoningen worden vastgesteld door artikel 95 §1, vierde lid, Vlaamse Wooncode. Sociale huurwoningen worden meer bepaald toegewezen door het bevoegde orgaan van de verhuurder, rekening houdend met:

- a) de keuze van de kandidaat-huurder qua type ligging, huurprijs en vaste huurlasten van de woning;
- b) de bijzondere doelstellingen van het woonbeleid;
- c) het toewijzingsreglement dat een lokale invulling geeft aan de prioriteiten en toewijzingsregels die door de Vlaamse regering worden vastgelegd.

Het lokale toewijzingsreglement komt daarbij tot stand in overleg met de gemeente of binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband en moet worden goedgekeurd door de Vlaamse regering. Bij ontstentenis van een toewijzingsreglement gelden de door de Vlaamse Regering vastgestelde prioriteiten en toewijzingsregels.

Ook wordt in de Wooncode de voorrang bij toewijzing van een sociale woning vastgelegd in geval van situaties waarin een herhuisvestingsplicht geldt.

Verder wordt een specifieke opdracht voor de Vlaamse Regering geformuleerd, namelijk om enerzijds de prioriteiten en toewijzingsregels verder uit te werken, met extra aandacht voor de meest woonbehoefte, en anderzijds een verhaalprocedure te voorzien voor diegenen die zich benadeeld voelen bij de toewijzing van een sociale huurwoning.<sup>68</sup>

#### 2.5.1.2 Het Kaderbesluit Sociale Huur

De basisregels van de Vlaamse Wooncode werden vervolgens uitgewerkt in artikelen 13 tot en met 29 Kaderbesluit Sociale Huur. De Vlaamse Regering koos er meer bepaald voor om te werken met twee

---

<sup>68</sup> HANSELAER, A., "De reglementaire aspecten in de sociale huur in het Vlaamse Gewest" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 103.



toewijzingssystemen. Het eerste systeem wordt gebruikt door de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen. Het tweede systeem geldt voor de sociale verhuurkantoren. Andere sociale verhuurders kunnen kiezen welk systeem ze hanteren (artikel 17 Kaderbesluit Sociale Huur).

Verder kunnen lokale overheden binnen bepaalde grenzen een lokale invulling te geven aan de toewijzingsregels (artikelen 25 tot en met 29 Kaderbesluit Sociale Huur) en bestaat de mogelijkheid tot een versnelde toewijzing (artikel 24 Kaderbesluit Sociale Huur).

Juridisch vormt de toewijzing een aanbod dat door de kandidaat-huurder moet worden aanvaard vooraleer een sociale huurovereenkomst tot stand komt. Binnen het sociaal huurstelsel brengt de weigering van een aanbod evenwel ook juridische gevolgen met zich mee.

#### *2.5.1.2.1 Toewijzing door de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen*

In het eerste toewijzingssysteem wordt achtereenvolgens rekening gehouden met de rationele bezetting van de woning, de absolute voorrangsregels, de optionele voorrangsregels en de chronologische volgorde van de inschrijvingen (artikel 18, eerste lid, Kaderbesluit Sociale Huur).

De rationele bezetting wordt gedefinieerd als de passende bezetting van een woning, rekening houdend met het aantal personen en de fysieke toestand van deze personen. De sociale verhuurder is daarbij vrij om het begrip rationele bezetting in het intern huurreglement verder in te vullen. Bij het beoordelen van de rationele bezetting zal alleszins ook rekening moeten worden gehouden met kinderen die geplaatst zijn of waarvoor de kandidaat-huurder een co-ouderschap of een omgangsrecht heeft verkregen en die daardoor niet permanent in de woning zullen verblijven.

Verder zal de kandidaat-huurder de verhuurder in kennis moeten stellen van de aangevraagde of geplande gezinshereniging. De kandidaat-huurder wordt dan ingeschreven voor een woning overeenkomstig de gezinssamenstelling na gezinshereniging. Op het moment van de mogelijke toewijzing wordt bekeken of de gezinshereniging al heeft plaatsgevonden. Wanneer dit niet het geval is, zal een woning worden toegewezen die aangepast is aan de huidige gezinssamenstelling, met inachtneming van de voorrangsregels (na gezinshereniging kan via een interne mutatie een aangepaste woning worden toegewezen) (artikelen 1, eerste lid, 23° en 18 Kaderbesluit Sociale Huur).

Het principe van de chronologie houdt in dat telkens wanneer een passende woning vrijkomt de persoon die het langst op de wachtlijst staat eerst de woning zal worden aangeboden. De chronologie wordt echter doorkruist door het bestaan van verschillende voorrangsregels. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen verplichte en optionele voorrangsregels.

De verplichte voorrangsregels (artikel 19 Kaderbesluit Sociale Huur) dienen achtereenvolgens te worden toegepast.

Een verplichte voorrang is van toepassing wanneer:

- a) de kandidaat-huurders of één van zijn gezinsleden een fysieke handicap of beperking heeft, en de toe te wijzen woning specifiek aan deze handicap of beperking is aangepast;
- b) de kandidaat-huurder is ingeschreven voor een sociale assistentiewoning, en deze vrij komt. Voor een sociale assistentiewoning dient de kandidaat-huurder bij inschrijving minstens 65 jaar oud te zijn. Ook mag de inschrijver of één van de gezinsleden geen woning in volle eigendom of in volledig vruchtgebruik hebben gehad in een periode van 10 jaar voor de referentiedatum. In deze assistentiewoningen zijn de nodige aanpassingen gedaan opdat ouderen zelfstandig kunnen wonen. De mogelijkheid wordt geboden om op ouderenzorg beroep te doen;
- c) een zittende huurder van een sociale woning wordt geconfronteerd met 'overbewoning', wat inhoudt dat de woonsituatie niet voldoet aan de maximale bezettingsnorm volgens de Vlaamse Wooncode (interne mutatie);



- d) een sociale huurder een woning betreft die aangepast is aan de fysieke mogelijkheden van personen met een handicap, zonder dat er nog een invalide persoon in het gezin is. De betreffende huurder kan dan met voorrang verhuizen naar een andere sociale woning (interne mutatie);
- e) een zittende sociale huurder een woning bewoont die niet meer voldoet aan de rationele bezetting doordat de gezinssamenstelling of fysieke toestand veranderd is, en hij/zij vraagt een grotere of kleinere woning aan bij hun SHM (interne mutatie);
- f) personen in een woning wonen die officieel ongeschikt of onbewoonbaar werd verklaard of het voorwerp uitmaakte van een conformiteitsonderzoek, waarbij een minimum aantal gebreken van een bepaald type en/of minimaal 60 strafpunten werden vastgesteld;
- g) kandidaat-huurders hun huidige woning nog betrekken, op de datum dat die onteigend wordt;
- h) het gaat om ontvoogde minderjarige kandidaat-huurders.<sup>69</sup>

Een verplichte voorrang zal daarnaast ook gelden wanneer de sociale woning wordt gerenoveerd en de zittende huurder hiervoor dient te verhuizen (interne mutatie).

Optioneel kunnen sociale verhuurders er (mits opname in het intern huurreglement en kennisgeving aan de toezichthouder) daarenboven voor kiezen om, na toepassing van de verplichte voorrangsregels, voorrang te geven aan kandidaat-huurders met een lokale binding en/of aan kandidaten die geen huur-overeenkomst hebben met de sociale huisvestingsmaatschappij.<sup>70</sup> De voorrang van lokale binding kan daarbij worden verleend aan personen die in de periode van zes jaar voor de toewijzing minstens drie jaar hebben gewoond in de gemeente waar de woning is gelegen of in het werkingsgebied van de sociale verhuurder. De verhuurder kan ook beslissen om de optionele voorrangsregels voor het geheel of voor een deel van het woningpatrimonium toe te passen (artikel 20 §1, Kaderbesluit Sociale Huur).

#### 2.5.1.2.2 Toewijzing door de sociale verhuurkantoren

In het tweede toewijzingssysteem wordt achtereenvolgens rekening gehouden met de rationele bezetting van de woning, de absolute voorrangsregels, een puntensysteem en de chronologische volgorde van de inschrijvingen (artikel 21 Kaderbesluit Sociale Huur).

Inzake de rationele bezetting staat het de sociale verhuurder ook in dit systeem vrij om het begrip in het intern huurreglement verder in te vullen, al dan niet voor het volledige patrimonium. De toepasselijke voorrangsregels zijn wel veel beperkter.

Het gaat meer bepaald om een verplichte voorrang voor de kandidaat-huurder:

- a) (of één van zijn gezinsleden) die een fysieke handicap of beperking heeft, en de toe te wijzen woning specifiek aan deze handicap of beperking is aangepast;
- b) die benadeeld wordt geacht door de verhuurder door de toewijzing van een andere woning of die onterecht geweigerd is;
- c) die opnieuw gehuisvest moet worden.<sup>71</sup>

Het sociaal verhuurkantoor kan daarnaast ook een absolute voorrang verlenen aan de kandidaat-huurder die zelf een woning aanbrengt (artikel 21 §2, Kaderbesluit Sociale Huur).

Na toepassing van de voorrangsregels zal rekening worden gehouden met een puntensysteem. Dit mechanisme gaat enerzijds uit van vier verplichte gewogen prioriteiten, met name de woonnod, de

<sup>69</sup> HEYLEN, K., In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek in kaart gebracht, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 4.

<sup>70</sup> Hiermee worden huurders bedoeld die huren van een OCMW of een SVK. De bedoeling is dat doorstroming kan plaatsvinden naar meer permanente huisvesting (HANSELAER, A., "De reglementaire aspecten in de sociale huur in het Vlaamse Gewest" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 106).

<sup>71</sup> HANSELAER, A., "De reglementaire aspecten in de sociale huur in het Vlaamse Gewest" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 107.

kinderlast, het actueel besteedbaar inkomen en de mutatievraag van een zittende huurder van de verhuurder, en anderzijds twee optionele gewogen prioriteiten, namelijk het aantal jaren dat de kandidaat-huurder in het inschrijvingsregister is ingeschreven en het aantal jaren dat de kandidaat in de gemeente of het werkingsgebied verblijft (artikel 21 §3, Kaderbesluit Sociale Huur). Het punten-systeem werd verder uitgewerkt bij ministerieel besluit.<sup>72</sup> Bij elke toewijzing zal uiteindelijk worden gekeken naar welke kandidaat het hoogste aantal punten heeft.

#### *2.5.1.2.3 Een lokaal toewijzingsreglement*

De gemeente (of het intergemeentelijk samenwerkingsverband) kan een afwijkend of specifiek toewijzingsreglement vaststellen op lokaal niveau. Zij kan dit doen om welbepaalde redenen, met name wanneer ze (meer) rekening wil houden met a) de lokale binding; b) de specifieke behoeften van bepaalde doelgroepen; of c) de bedreigde leefbaarheid in bepaalde wijken of complexen. De gemeente zal daarbij de sociale verhuurders en de relevante lokale huisvestings- en welzijnsactoren moeten betrekken (artikel 26 §1, Kaderbesluit Sociale Huur).

Het lokale toewijzingsreglement zal ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de minister. Om ontvankelijk te zijn moeten aan het toewijzingsreglement bovendien bepaalde gegevens worden toegevoegd, zoals het advies van lokale actoren en in voorkomend geval het doelgroepen- of leefbaarheidsplan (artikel 26 §2, Kaderbesluit Sociale Huur).

Het kader voor een eventuele voorrang inzake lokale binding wordt verder uitgewerkt in artikel 27 Kaderbesluit Sociale Huur. Het gaat in de eerste plaats om de mogelijke bindingsfactoren waarmee de gemeente kan rekening houden. Ook wordt bepaald dat de voorrang van lokale binding pas zal gelden na andere verplichte voorrangregels, inclusief de eventuele voorrangregels die de gemeente heeft opgesteld met oog op de woonbehoefte van doelgroepen of de leefbaarheid. Artikel 28 Kaderbesluit Sociale Huur preciseert op zijn beurt de regeling omtrent de voorrang voor doelgroepen, waaronder de minimale inhoud van het doelgroepenplan en de mogelijkheid om als voorwaarde te stellen dat begeleidende maatregelen worden aangeboden. De voorrang inzake leefbaarheid vereist dan weer een leefbaarheidsplan en de invoering van compenserende maatregelen voor mensen die door de invoering van deze voorrangregels geen woning worden toegewezen. In bepaalde mate kan men ook verhoogde inkomensgrenzen hanteren als inschrijvingsvoorwaarde (artikel 29 Kaderbesluit Sociale Huur).<sup>73</sup>

#### *2.5.1.2.4 De versnelde toewijzing*

Van de voorgaande toewijzingsregels kan in bepaalde gevallen worden afgeweken. Enerzijds kan het gaan om versnelde toewijzingen omwille van bijzondere omstandigheden van sociale aard (artikel 24 §1, Kaderbesluit Sociale Huur), anderzijds kan het ook gaan om toewijzingen voor bepaalde categorieën van kandidaten, op voordracht van een welzijns- of gezondheidsvoorziening (artikel 24 §2, Kaderbesluit Sociale Huur).

Het komt aan de toezichthouder toe om desgevallend na te gaan of de versnelde toewijzing omwille van bijzondere omstandigheden van sociale aard voldoende gemotiveerd is.<sup>74</sup> Wanneer hij vaststelt dat dit niet het geval is, kan hij beslissen dat gedurende maximaal een jaar elke beslissing tot versnelde toewijzing voorafgaandelijk aan hem wordt voorgelegd. De versnelde toewijzing zal alleszins ook

<sup>72</sup> Ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, BS 18 januari 2008.

<sup>73</sup> In de toekomst zal dit evenwel niet langer kunnen.

<sup>74</sup> Het feit dat de sociale verhuurder een fout heeft gemaakt en met name een opzegging onrechtmatig heeft gegeven, kan bijvoorbeeld niet worden beschouwd als een bijzondere omstandigheid van sociale aard. De mogelijkheid tot versnelde toewijzing mag dus niet worden beschouwd als een vorm van rechtzetting. (MB 9 januari 2015, nr. WB 609-01-17-18).

slechts mogelijk zijn wanneer de vrijgekomen sociale huurwoning voldoet aan de voorwaarden inzake rationele bezetting (artikel 24 §3, Kaderbesluit Sociale Huur).

#### 2.5.1.2.5 *Weigering om een woning toe te wijzen*

In limitatief omschreven gevallen kan de sociale verhuurder verder de toewijzing gemotiveerd weigeren aan de kandidaat-huurder die in principe in aanmerking komt voor een vrijgekomen woning.

Weigering is mogelijk wanneer bij dezelfde verhuurder:

- a) de huuroverkomst van de desbetreffende kandidaat-huurder werd beëindigd omwille van ernstige of blijvende tekortkomingen aan de huurdersverplichtingen;
- b) de kandidaat-huurder de woning van de verhuurder bewoont of heeft verlaten en voor zover wordt aangetoond dat hij ernstig of blijvend zijn verplichtingen niet nakomt.

Een uitzondering is de beëindiging wegens wanbetaling. In bepaalde gevallen zal de verhuurder de toewijzing aan een kandidaat-huurder dan toch niet kunnen weigeren (artikel 22 Kaderbesluit Sociale Huur).<sup>75</sup>

In uitzonderlijke gevallen kan de verhuurder de toewijzing ook weigeren wanneer wordt aangetoond dat de toewijzing aan de desbetreffende kandidaat een ernstige bedreiging vormt voor de fysieke of psychische integriteit van de bewoners. De sociale verhuurder zal dan moeten motiveren waarom een proefperiode niet volstaat. Een onvoldoende motivering kan daarbij leiden tot een beslissing van de toezichthouder waardoor elke beslissing tot weigering gedurende maximaal een jaar aan het toezicht zal moeten worden voorgelegd.

Bovendien zal de sociale verhuurder moeten nagaan of de weigering van toewijzing kan worden vermeden door begeleidende maatregelen op te leggen. In dat geval sluit een welzijns- of gezondheidsvoorziening een begeleidingsovereenkomst met de kandidaat-huurder (artikel 22 Kaderbesluit Sociale Huur).

#### 2.5.1.2.6 *Weigering om een woning te aanvaarden*

De sociale huurovereenkomst komt tenslotte pas tot stand wanneer de kandidaat-huurder het aanbod van sociale huur door de verhuurder aanvaardt<sup>76</sup>. De weigering om een woning te aanvaarden zal evenwel juridische gevolgen met zich meebrengen. Wanneer de kandidaat-huurder tweemaal weigert of tweemaal niet reageert op een aanbod van een passende sociale huurwoning, kan de kandidatuur van de desbetreffende persoon namelijk worden geschrapt, op voorwaarde dat tussen het eerste en het tweede aanbod een termijn van drie maanden is verlopen (artikel 12 §1, eerste lid, 6°, Kaderbesluit Sociale Huur). De geschrapte kandidaat-huurder kan verhaal instellen bij de toezichthouder (artikel 30, eerste lid, 3°, Kaderbesluit Sociale Huur).

Omwille van *gegronde redenen die geen afbreuk doen aan zijn woonbehoefte* kan de kandidaat-huurder de verhuurder verzoeken om een weigering niet in aanmerking te nemen voor een schrapping (of om hem gedurende een bepaalde tijd geen woningen aan te bieden) (artikel 12 §1, Kaderbesluit Sociale Huur). In deze gevallen heeft de kandidaat dus het recht om het aanbod te weigeren.

### 2.5.2 **Bedoeling van de regelgever**

De toewijzings- en voorrangregels hebben tot doel om op een objectieve manier te bepalen wie toegang krijgt tot een sociale huurwoning. Binnen de geschetste parameters zal daarbij in de eerste plaats

<sup>75</sup> Aan de kandidaat-huurder die in budgetbegeleiding of budgetbeheer is, zal de verhuurder de toewijzing met name slechts kunnen weigeren als op het ogenblik van de toewijzing minder dan 75% van de schulden zijn afgelost. Als de kandidaat-huurder toegelaten is tot een collectieve schuldenregeling en er is een minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling opgesteld, dan kan de verhuurder de toewijzing niet weigeren.

<sup>76</sup> VANDROMME, T., "Begripsomschrijving" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 3.

rekening worden gehouden met een rationele bezetting, waarbij de minimale bezettingsnorm uit het technisch verslag als ondergrens geldt.<sup>77</sup> Met deze voorwaarde wil de regelgever garanderen dat het woningpatrimonium zo efficiënt mogelijk wordt ingezet. Het gevolg is immers dat (schaarse) grote woningen niet zullen worden gebruikt om kleine(re) gezinnen of alleenstaanden te huisvesten, terwijl grote(re) gezinnen evenmin in (te) kleine woningen zullen terecht komen.

De voorrangsregels (en het puntensysteem) waarborgen dan weer dat enerzijds de meest woon-behoeftegen een prioritaire toegang krijgen tot een woning (bijvoorbeeld door de verplichte gewogen prioriteit woonnood of door de voorrang aan personen die onteigend zal worden), terwijl anderzijds ook de efficiëntie van het sociaal huurstelsel wordt gegarandeerd (bijvoorbeeld bij interne mutatie omwille van een wijzigende gezinssamenstelling of omwille van het feit dat het gaat om een woning die is voorzien op een persoon met een handicap, terwijl de huurder of een persoon in zijn gezin geen handicap heeft).

Lokale toewijzingsreglementen vormen op hun beurt een erkenning van de gemeente als motor en regisseur van het lokale woonbeleid (artikel 28 Vlaamse Wooncode), waarbij de lokale regels kunnen inspelen op eigen, specifieke problematieken.<sup>78</sup>

De mogelijkheid tot versnelde toewijzing wordt dan weer ingegeven door overwegingen van sociale aard. Binnen de standaard toewijzingssystemen kan het in individuele gevallen namelijk voorvallen dat een onbillijke resultaat wordt bereikt. De mogelijkheid om van de standaardregels af te wijken wanneer er sprake is van zogenaamde *bijzondere omstandigheden van sociale aard* komt hieraan tegemoet. Met de verplichting om een dergelijke beslissing voldoende te motiveren (incl. toezicht hierop) zou de regelgever een evenwicht tot stand brengen met de belangen van andere kandidaat-huurders die hierdoor langer op de toewijzing van een woning zullen moeten wachten.

Door de toewijzing aan een bepaalde kandidaat in bepaalde gevallen te kunnen weigeren, worden de belangen van de sociale verhuurder (ernstige en blijvende tekortkomingen aan de huurdersverplichtingen) en de andere sociale huurders (fysische of psychische integriteit) gewaarborgd. Het voorzien van toezicht moet een correcte belangenafweging garanderen, terwijl met het opleggen van een begeleidingsovereenkomst ook een minder verregaand alternatief werd voorzien.<sup>79</sup>

## 2.5.3 Knelpunten

### 2.5.3.1 Het toewijzingsmechanisme

Het toewijzingsmechanisme kreeg vorm vanuit de betrachting om een objectieve toewijzing te organiseren, rekening houdend met sociale motieven en de efficiëntie van het sociaal huurstelsel. Een zeker complexiteit is daarbij onvermijdelijk, maar toch blijken de huidige systemen als zeer ingewikkeld en weinig transparant te worden aangevoeld. Elementen daarbij zijn het bestaan van twee toewijzingssystemen, de talrijke voorrangsregels (11 in het eerste systeem, 3 in het tweede, dat verder wordt aangevuld via een puntensysteem met gewogen prioriteiten), de mogelijkheden tot versnelde toewijzing en mogelijkheid om lokaal af te wijken van de algemeen geldende regels. Ook is de verhouding tussen verschillende bepalingen soms onduidelijk (bv. artikelen 24 en 28 Kaderbesluit Sociale Huur).

Ondanks het bestaan van talrijke voorrangsregels en uitzonderingsmogelijkheden is de vraag bovendien of de bestaande toewijzingssystemen de werkelijkheid voldoende kunnen vatten en de woon-behoeftegen bijgevolg voldoende objectiveren. Indien dit niet het geval is, kan het aangewezen zijn

<sup>77</sup> Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen, BS 1 augustus 2013.

<sup>78</sup> *Parl. St.* VI. Parl. 2005-06, nr. 824/1, 4 en HANSELAER, A., "De reglementaire aspecten in de sociale huur in het Vlaamse Gewest" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 108.

<sup>79</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 42-50.

om meer flexibiliteit en vrijheid te bieden om in concrete situaties een rechtvaardig resultaat te bereiken. Voldoende aandacht voor de rechtsbescherming van de kandidaat-huurder vormt daarbij een noodzakelijke voorwaarde.

Door de actoren en in de literatuur werden bovendien verschillende (specifieke) knelpunten en bedenkingen geformuleerd met betrekking tot het toewijzingsmechanisme. Met betrekking tot sommige voorrangsregels rijst ten eerste de vraag of zij verantwoordbaar zijn (bv. bij onteigening is er een financiële compensatie). Ten tweede wordt gesignaleerd dat de toepassing in de praktijk soms onduidelijk is (bv. welke investeringen zijn nodig om te spreken over een woning die is aangepast aan een handicap?).<sup>80</sup> Ten derde wordt vastgesteld dat het principe van de chronologie sterk wordt uitgehold door het groot aantal voorrangsregels. Kandidaten zonder een voorrang zouden daardoor lang op de wachtlijst kunnen staan en steeds kunnen worden voorbijgestoken door een 'nieuwe' kandidaat-huurder die recht heeft op een voorrang.<sup>81</sup> Huurdersorganisaties geven aan dat een chronologische toewijzing nochtans als het meest rechtvaardige wordt gevoeld. Ook het feit dat men geen zicht heeft op de kans op toewijzing wordt als problematisch ervaren. Ten vierde blijkt dat de onderlinge verhouding tussen de verschillende toewijzings- en voorrangsregels niet altijd duidelijk is. Hierbij wordt in het bijzonder verwezen naar de mogelijkheid tot versnelde toewijzing (artikel 24 Kaderbesluit Sociale Huur) en de mogelijkheid om lokaal af te wijken van de algemeen geldende regels (artikelen 26 tot en met 29 Kaderbesluit Sociale Huur), waarbij het in beide gevallen (onder meer) gaat het om afwijkingen met het oog op bepaalde doelgroepen. Ten vijfde wordt aangehaald dat het bestaan van optionele voorrangsregels het sociaal huurstelsel onoverzichtelijk maakt.

#### 2.5.3.2 De rationele bezetting

De rationele bezetting wordt gedefinieerd als de passende bezetting van een woning, rekening houdend met het aantal personen en de fysieke toestand van deze personen. De sociale verhuurder is daarbij vrij om het begrip rationele bezetting in het intern huurreglement verder in te vullen, waarbij de bezettingsnorm vastgesteld overeenkomstig artikel 5 Vlaamse Wooncode weliswaar als ondergrens geldt.

De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGMAATSCHAPPIJEN signaleert dat in praktijk veel verwarring bestaat tussen een rationele bezetting en de bezettingsnormen van de Wooncode.<sup>82</sup> Een meer uniforme benadering zou evenwel niet wenselijk zijn omwille van de grote verschillen in samenstelling van het patrimonium. Vanuit de sector bestaat zelfs net de vraag om een grotere autonomie mogelijk te maken, met name door toe te laten dat niet enkel wordt rekening gehouden met de 'bezetting', maar ook met andere elementen zoals de leeftijd van de huurders of de kans op een gezinstoename.

Daarnaast wijzen sociale verhuurders er ook op dat sommige kandidaten (bijvoorbeeld bij co-ouderschap) weinig kans hebben op toewijzing omwille van de rationele bezetting. Dergelijke kandidaten komen dan met hun gezin op de private markt terecht, in vaak minder goede omstandigheden. Daarom zou meer autonomie bij de invulling van de rationele bezetting wenselijk zijn. De vraag rijst echter of de oplossing voor deze problematiek niet veeleer bestaat uit een aanpassing van het patrimonium aan sociale woningen.

De mutatie omwille van een rationele bezetting wordt op zich als een positief gegeven ervaren. Vanuit de sector wordt wel gesignaleerd dat het gevolg van deze regel is dat 'nieuwere' kandidaat-huurders amper kans hebben op toewijzing van een grote woning, omdat die meestal worden ingenomen door

---

<sup>80</sup> MB 20 februari 2011, nr. WB 609-01-06-03.

<sup>81</sup> BERNARD, N., "Le logement social" in KOHL, B. (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 321-322.

<sup>82</sup> Ook over hoe men moet omgaan met zwangerschappen blijkt onduidelijkheid te bestaan. Nochtans bestaat hierover een omzendbrief van 25 april 2012.

zittende huurders die in een te kleine woning wonen. Een tweede knelpunt zou zijn dat de huurder het aanbod uiteindelijk toch vaak weigert, met onnodige administratieve lasten tot gevolg.<sup>83</sup>

Tot slot zou er ook een spanningsveld bestaan tussen de rationele bezetting en de toetreding. De toetreding kan door de verhuurder namelijk niet worden geweigerd, terwijl daardoor wel een situatie kan ontstaan waarbij de woning niet langer rationeel bezet is en de huurder uiteindelijk recht heeft op een absolute voorrang. De vraag is of het verlenen van een absolute voorrang in dergelijke gevallen aangewezen is.

#### 2.5.3.3 De gezinshereniging

Zie hiervoor deel 'D. De inschrijving en het inschrijvingsregister - 3.6 De gezinshereniging'.

#### 2.5.3.4 De vormgeving van de voorrangsregels

Een vierde aspect betreft onduidelijkheden en complexiteit als gevolg van de manier waarop de regelgeving is vorm gegeven. Zo worden voorrangsregels soms voorwaardelijk en (daardoor) complex geformuleerd. De voorrang van artikel 19, 6° Kaderbesluit Sociale Huur geldt bijvoorbeeld slechts *wanneer de huurder die in de gemeente waar de toe te wijzen woning gelegen is, zijn hoofdverblijfplaats had in een woning op de datum waarop die onbewoonbaar werd verklaard overeenkomstig artikel 135 Nieuwe Gemeentewet, en waarvan de ontruiming noodzakelijk was*. In de praktijk blijkt daarbij onduidelijkheid te bestaan over de vraag of het vereist is dat het besluit tot onbewoonbaarverklaring vermeldt dat de ontruiming noodzakelijk was.

Bepaalde voorrangsregels worden daarnaast ook elders in het Kaderbesluit vermeld (bv. artikel 37bis §2, Kaderbesluit Sociale Huur).

#### 2.5.3.5 Het lokaal toewijzingsreglement

Op lokaal niveau kan de gemeente (lokaal toewijzingsreglement) tot op zekere hoogte een eigen invulling geven aan het toewijzingsbeleid. Door middel van een lokaal toewijzingsreglement kan men meer bepaald een voorrang verlenen omwille van de lokale binding, de specifieke behoeften van bepaalde doelgroepen of de bedreigde leefbaarheid in bepaalde wijken of complexen.

Omtrent de lokale voorrangsregels werden evenwel verschillende knelpunten en bedenkingen geformuleerd.

- a) De lokale binding. De voorrang van lokale binding blijkt zeer frequent voor te komen binnen lokale toewijzingsreglementen. De verantwoording voor een dergelijke voorrang is meer specifiek dat kan worden vermeden dat een te sterke instroom van 'externen' zou leiden tot een verdringen van 'lokale' kandidaten. Het sociaal weefsel en de sociale cohesie kunnen daardoor immers verloren gaan. Onder meer vanuit de rechtspraak van het Hof van Justitie het Grondwettelijk Hof inzake wonen in eigen streek worden hier in de literatuur echter kritische kanttekeningen bij geplaatst. Samenvattend komt de kritiek erop neer dat voorwaarden die geen verband houden met de socio-economische aspecten van de betrokkene, zoals de lokale binding, niet kunnen worden gebruikt om een sociaal beleid te motiveren. Bovendien kan de voorrang van lokale binding tot gevolg hebben dat de mobiliteit van kandidaat-huurders wordt afgeremd en de bepaalde groepen van toegang tot een sociale woning worden uitgesloten<sup>84</sup>. Om soortgelijke redenen vroeg ook de VLAAMSE WOONRAAD in het verleden reeds om een fundamenteel debat met

<sup>83</sup> Voor de problematiek inzake de overbezetting van sociale huurwoningen na toewijzing, zie deel 'F. De huurovereenkomst - 3.3.3. De verhuis naar een aangepaste woning'.

<sup>84</sup> *Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 81*; VAN POTTELBERGE, J., "Lokaal Woonbeleid" in HUBEAU, B. & VANDROMME, T., Vijftien jaar Vlaamse Wooncode: Sisyphus (on)gelukkig?, Brugge, Die Keure, 2013, 336 ev. en VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 42-50.

betrekking tot het territoriaal geïnspireerde woonbeleid.<sup>85</sup> Ook door sociale verhuurders wordt de vraag gesteld om het aantal opties (vooral de invulling van de voorrangregels) te beperken om meer transparantie mogelijk te maken.

- b) Voorrang voor doelgroepen. Een tweede mogelijke voorrangregel in het lokaal toewijzingsreglement is de voorrang voor specifieke doelgroepen, die zou moeten tegemoet komen aan een bijzondere lokale situatie. Sommige groepen blijken echter zeer vaak voor te komen in de lokale toewijzingsreglementen (bv. ouderen), waardoor de vraag rijst of voor dergelijke doelgroepen de voorrang via het lokaal toewijzingsreglement de meest aangewezen techniek is. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat (eigenlijke) doelgroepen vaak beperkt zijn op lokaal niveau en een meer globale aanpak zich opdringt.
- c) Aanpak van de leefbaarheid. De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMATTSCHAPPIJEN stelt dat de voorrangregel in kader van de leefbaarheid zeer complex is in verhouding tot de ingeschatte effecten. In de sector zou men het dan ook eens zijn dat andere maatregelen, zoals het eenvoudiger kunnen beëindigen van de huurovereenkomst bij leefbaarheidsproblemen, effectiever kunnen zijn om de leefbaarheid aan te pakken.<sup>86</sup>
- d) Totstandkoming van de lokale toewijzingsreglementen. De opmaak en totstandkoming van een lokaal toewijzingsreglement verloopt momenteel via een procedure die als zeer complex wordt aangevoeld. Dit terwijl het lokaal toewijzingsreglement uiteindelijk slechts weinig ruimte zou bieden om maatwerk te leveren en er voor bepaalde doelgroepen ook reeds de mogelijkheid tot een versnelde toewijzing bestaat.
- e) Complexiteit van de regelgeving. VIVAS wijst erop dat lokale differentiatie een negatief effect heeft op de transparantie en eenvoud van de regelgeving. Samen met de hierboven aangehaalde knelpunten rijst de vraag dan ook of de mogelijkheid tot een lokaal toewijzingsreglement een significante meerwaarde heeft, of toch althans in zijn huidige vorm.

#### 2.5.3.6 Het intern huurreglement

Het intern huurreglement is een openbaar document ter uitvoering van de bepalingen van het Kaderbesluit Sociale Huur, waarin de verhuurder de regels die een verdere invulling vereisen of op basis waarvan keuzes moeten worden gemaakt, vastlegt en waarin ook de optionele voorrangregels worden opgenomen (artikel 1, eerste lid, 16° Kaderbesluit Sociale Huur).

1. Lokale binding als optionele voorrangregel. In het eerste toewijzingssysteem kan de lokale binding als een optionele voorrangregel toepassing krijgen via het intern huurreglement. Optionele voorrangregels zijn echter ondergeschikt aan lokale toewijzingsregels, waaronder de mogelijke lokale binding (de optionele voorrangregel inzake lokale binding vervalt). De vraag is of de mogelijkheid tot het voorzien van een lokale binding in het lokaal toewijzingsreglement niet volstaat.
2. Invulling van het regelgevend kader. Het intern huurreglement geeft invulling aan de regels uit het sociaal huurstelsel die een verdere uitwerking vereisen. Het gaat bijvoorbeeld over de invulling van het begrip rationele bezetting. Een verruiming van de mogelijkheden om een eigen invulling te geven via het intern huurreglement wordt hierna besproken (zie deel 2.6.3.2 – ‘Het intern huurreglement en het reglement van inwendige orde’).

<sup>85</sup> VLAAMSE WOONRAAD, Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, Brussel, 2013, 10.

<sup>86</sup> Krachtens artikel 98 §3, eerste lid, 2° Vlaamse Wooncode vormt het in gedrang brengen van de leefbaarheid reeds een ernstige tekortkoming van de huurder, die aanleiding kan geven tot een opzegging.



### 2.5.3.7 Weigering om een woning toe te kennen

In sommige gevallen kan de sociale verhuurder de toewijzing weigeren aan een batig gerangschikte kandidaat-huurder. De mogelijkheden daartoe zijn limitatief omschreven. Als alternatief voor een weigering kan de sociale verhuurder eveneens beslissen dat de toewijzing wordt gekoppeld aan de aanvaarding van begeleidende maatregelen (artikel 22 Kaderbesluit Sociale Huur).

Rekening houdend met grondrecht op wonen en de opdracht van algemeen belang werd zo in feite een getrapt systeem inschreven. In de eerste plaats zal de sociale verhuurder namelijk de nodige inspanningen moeten leveren om na te gaan of begeleidende maatregelen kunnen worden opgelegd. Ook zal men de kandidaat-huurder de mogelijkheid moeten geven om aan te tonen dat een eventuele weigering ongegrond zou zijn. Pas wanneer de sociale verhuurder aannemelijk kan maken dat er geen minder verregaande mogelijkheden waren dan de toewijzing te weigeren, zal een weigering als gegrond worden beschouwd.<sup>87</sup>

Onder meer de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMATTSCHAPPIJEN geeft aan dat het huidige systeem in de praktijk niet volstaat. Onder meer door de limitatief omschreven weigeringsgronden zou het zelfs in flagrante gevallen zeer moeilijk zijn om een bepaalde kandidaat-huurder te weigeren<sup>88</sup>. Wat de begeleidende maatregelen betreft, zou er verder sprake zijn van een probleem van afdwingbaarheid. De begeleidingsovereenkomst zou namelijk vaak niet worden nageleefd, terwijl de opzeggingsgronden na het afsluiten van de huurovereenkomst beperkt zijn en vrederechters zich terughoudend zouden opstellen om een sociale huurovereenkomst te ontbinden omwille van de niet-nakoming van deze huurdersverplichting. Volgens HUURPUNT zou de achterliggende oorzaak hierbij onder meer een gebrek aan kennis omtrent de toepasselijke regelgeving zijn.

### 2.5.3.8 Weigering om een woning te aanvaarden

Zie hiervoor deel 'D. De inschrijving en het inschrijvingsregister – 3.7 De schrapping'.

## 2.6 De sociale huurovereenkomst

### 2.6.1 Juridische context

Het reglementair kader inzake sociale huur wordt (zeer gedetailleerd) vorm gegeven door onder meer de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur. Om de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en de huurder tot stand te brengen, wordt echter gebruik gemaakt van een techniek uit het verbintenissenrecht, namelijk het aangaan van een huurovereenkomst. Anders dan bij private woninghuur zal de huurovereenkomst echter niet tot stand komen na onderhandeling tussen partijen. Het is daarentegen de sociale verhuurder die, met toepassing van de toewijzings- en voorrangsregels, een aanbod van sociale huur zal formuleren aan een kandidaat, waarbij deze laatste slechts kan aanvaarden of weigeren.

Ook bij het bepalen van de inhoud de sociale huurovereenkomst is de contractuele vrijheid sterk beperkt. De Vlaamse Wooncode voorziet namelijk in een verplichte schriftelijke huurovereenkomst met een minimuminhoud (artikel 92 §1, Vlaamse Wooncode), terwijl het Kaderbesluit Sociale Huur de toepassing van twee typehuurovereenkomsten oplegt (bijlage I en II). De betrekkingen tussen de sociale verhuurder en de huurder worden, hoewel ze worden vastgelegd in een huurovereenkomst, dan ook beschouwd als hybride, gemengd of reglementair van aard. Een tendens is bovendien dat steeds meer aspecten reglementair worden bepaald, waardoor de mogelijkheid tot eigen invulling (via het

<sup>87</sup> MB 22 mei 2016, nr. WB 609-01-17-25 en MB 23 juni 2014, nr. WB 609-01-36-04.

<sup>88</sup> Als voorbeeld wordt verwezen naar MB 17 mei 2015, nr. WB 609-01-03-04.

intern huurreglement en de sociale huurovereenkomst) worden beperkt en de rol van het gemeen huurrecht (voor aspecten die niet werden geregeld) steeds verder afneemt.<sup>89</sup>

Eigen aan reglementaire bepalingen is daarenboven dat ze door de regelgever op elk ogenblik kunnen worden gewijzigd, met name door de Vlaamse Wooncode, het Kaderbesluit Sociale Huur of andere uitvoeringsbesluiten aan te passen. Wijzigingen in het regelgevend kader zullen daarbij niet alleen voor nieuwe, maar ook voor bestaande overeenkomsten van toepassing zijn, of toch althans voor zover geen afbreuk wordt gedaan aan onherroepelijk vastgestelde rechten.<sup>90</sup> Dergelijke wijzigingen kunnen bovendien eenzijdig (door de overheid) verlopen. Anders dan bij private woninghuurovereenkomsten zal de toestemming van de huurder immers niet noodzakelijk zijn.<sup>91</sup>

## 2.6.2 Bedoeling van de regelgever

De bedoeling van de regelgever met artikel 92 §1, Vlaamse Wooncode werd in de memorie van toelichting puntsgewijs toegelicht. De verplichte minimuminhoud hangt in het algemeen samen met het *sui generis*-karakter van de sociale huur, waarbij de regelgever de afwijking van het gemeen recht wou duidelijk maken, net als met een aantal specifieke doelstellingen of kenmerken van het sociaal huurstelsel (bv. domiciliefraude tegengaan).

Het bestaan van twee typehuurovereenkomsten vloeit dan weer voort uit de specifieke kenmerken van de te onderscheiden sociale verhuurders. Sociale verhuurkantoren zijn met name afhankelijk van de hoofdhuurovereenkomst met de eigenaar, wat voor andere sociale verhuurders niet het geval is.

De verplichte vermelding van de identiteit van de huurder en de inwonende kinderen moet op zijn beurt de bestrijding van domiciliefraude vergemakkelijken. Wie niet in de huurovereenkomst wordt vermeld, of van wie het verblijf niet later aan de verhuurder is gemeld, zal namelijk niet op een duurzame wijze in de woning kunnen verblijven.

Met het inlassen van een proefperiode wil de regelgever nieuwe sociale huurders de kans geven om zich binnen een opgegeven tijdspanne aan te passen aan de na te komen verplichtingen, zoals de leefbaarheid niet in het gedrang te brengen. De verhuurder krijgt dan weer de mogelijkheid om de huurder binnen deze periode te evalueren, nauwgezet op te volgen en desgevallend bij te sturen.

De verplichte opname van de duur van de overeenkomst wordt ten slotte verantwoord vanuit de vaststelling dat niet elke sociale huurovereenkomst van onbepaalde duur is (bijvoorbeeld in gevallen waarin de verhuurder slechts tijdelijk over een bepaalde woning beschikt) en omwille van het feit dat de geldende regeling een afwijking vormt op het gemeen (woning)huurrecht. Ook de verplichte vermelding van de betalingen die de huurder op zich moet nemen, wordt verantwoord vanuit het *sui generis*-karakter van het sociaal huurstelsel.<sup>92</sup>

## 2.6.3 Knelpunten

### 2.6.3.1 De typehuurovereenkomst

Sociale huurwoningen worden verhuurd op grond van een schriftelijke huurovereenkomst met een bepaalde minimuminhoud, waaronder de datum waarop de woning wordt ter beschikking gesteld en de huur ingaat, de identiteit van de huurder en zijn gezin, de duur en de opzegging, de proefperiode, de huurders- en verhuurdersverplichtingen, gegevens omtrent de bedragen die de huurder moet betalen en de bevoegde rechtbank (artikel 92 §1, Vlaamse Wooncode). In de Vlaamse Wooncode wordt daarbij verduidelijkt welke verplichtingen de verhuurder (artikel 92 §2, Vlaamse Wooncode) en de huurder (artikel 92 §3, Vlaamse Wooncode) moeten naleven.

<sup>89</sup> HUBEAU, B. & VANDROMME, T., Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014), *RW*, 2015-2016, 1047.

<sup>90</sup> Vred. Bree 30 juni 2011, *Huur*, 2012, 39; *RW*, 2012, 1267.

<sup>91</sup> VANDROMME, T., "Begripsomschrijving" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 30.

<sup>92</sup> *Parl. St. VI. Parl.*, 2005-2006, nr. 824/1, 13-15.

De twee typehuurovereenkomsten werden daarbij als bijlage bij het Kaderbesluit Sociale Huur toegevoegd. Het gaat om zeer uitgebreide overeenkomsten, waarbij voor verschillende aspecten wordt verwezen naar de corresponderende reglementaire bepalingen. De vraag is in de eerste plaats of de herhaling van reglementaire bepaling in het contract een meerwaarde heeft (informatief is) voor de gebruiker en of de typehuurovereenkomsten anders niet nodeloos complex worden gemaakt. Het risico bestaat alleszins dat de reglementaire bepalingen wijzigen, zonder dat het contract hieraan wordt aangepast. In dergelijke gevallen kan dan verwarring ontstaan omtrent de toepasselijke regelgeving.<sup>93</sup>

Aansluitend is de vraag hoe de huurder op een transparante en begrijpelijke manier kan worden geïnformeerd omtrent het toepasselijke recht. In het private woninghuurrecht geldt de verplichting om een zogenaamde ‘vulgariserende’ bijlage toe te voegen aan de overeenkomst (artikel 11*bis* Woninghuurwet). Ook in de typehuurovereenkomsten wordt verwezen naar de *toevoeging van een nadere toelichting bij de verwijzingen naar de reglementering*. Bij een dergelijke bijlage kan echter eveneens de illusie ontstaan dat de daarin opgenomen regels onbeperkt blijven gelden, waardoor zeker bij langdurige huurovereenkomsten de vraag rijst of huurders op die manier niet verkeerd worden geïnformeerd. De aansprakelijkheid van de overheid voor fouten in het model van vulgariserende bijlage was overigens reeds het voorwerp van een geschil.<sup>94</sup> Huurdersorganisaties zijn alleszins vragende partij om sociale huurders en kandidaat-huurders op een meer toegankelijke manier te informeren.

Onder meer VIVAS wijst ten slotte op het achterliggende fenomeen van voortdurend wijzigende regelgeving. Samen met de talrijke overgangsmaatregelen zou daardoor voor alle betrokkenen, waaronder in het bijzonder (kandidaat-) sociale huurders, een probleem van kennis van regelgeving zijn ontstaan.

#### 2.6.3.2 Het intern huurreglement en het reglement van inwendige orde

Naast de bepalingen van reglementaire aard en de sociale huurovereenkomst wordt de verhouding tussen de huurder en de verhuurder ook vorm gegeven door het intern huurreglement en het reglement van inwendige orde.

Het intern huurreglement is meer bepaald een openbaar document ter uitvoering van de bepalingen van het Kaderbesluit Sociale Huur. In dit document legt de verhuurder de nadere uitwerking vast van de regels die een verdere invulling vereisen of op basis waarvan keuzes moeten worden gemaakt (artikel 1, eerste lid, 16° Kaderbesluit Sociale Huur). Het gaat bijvoorbeeld over de invulling die aan het begrip rationele bezetting wordt gegeven. Het reglement van inwendige orde vormt dan weer een concretisering van de afspraken, rechten en verplichtingen die deel uitmaken van de verhouding tussen huurder en verhuurder. De verhuurder heeft daarbij de mogelijkheid om een dergelijk reglement aan de huurovereenkomst toe te voegen. In dat geval maakt het reglement integraal deel uit van de overeenkomst. De bepalingen die strijdig zijn met de bepalingen van de sociale huurreglementering, worden evenwel als niet-geschreven beschouwd. Bovendien moeten de bepalingen ook een wettig doel nastreven en evenredig zijn.

---

<sup>93</sup> In de aanhef van de typeovereenkomsten wordt nu reeds vermeld dat het eigen is aan reglementaire bepalingen dat zij eenzijdig kunnen gewijzigd of aangevuld worden. Het is dan uiteindelijk toch aan de huurder om na te gaan of de bepalingen van het huurcontract nog steeds actueel zijn.

<sup>94</sup> Vred. Ukkel 21 juni 2010, *Huur*, 2011, 121, met noot CAEYERS, S., “De gevolgen van fouten in de vulgariserende bijlage bij een woninghuurovereenkomst” en HUBEAU, B. & VERMEIR, D., *Het woninghuurrecht in de rechtspraktijk*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 70-71.

Onder meer de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN signaleert dat in de praktijk vragen rijzen omtrent de afdwingbaarheid van het reglement van inwendige orde en het intern huurreglement, en dit vooral na eenzijdige wijziging door de verhuurder.<sup>95</sup> In de literatuur wordt daarbij aangenomen dat de verhuurder de mogelijkheid heeft om de voornoemde reglementen eenzijdig te wijzigen, voor zover de wijzigingen een wettig doel nastreven en niet onevenredig zijn. Wanneer wijzigingen niet aan de huurder worden bekend gemaakt, zullen ze aan hem echter niet tegenstelbaar zijn. De naleving zal dan bijgevolg niet kunnen worden afgedwongen, terwijl in het werkveld wel consensus bestaat omtrent de noodzaak hiervan.<sup>96</sup>

Naast de kwestie van de tegenstelbaarheid bij wijzigingen, rijst ook de vraag of aan lokale actoren voldoende ruimte wordt geboden om via interne reglementen een eigen, lokale invulling te geven aan de regelgeving. Door het gedetailleerd karakter van de het sociaal huurstelsel blijven de mogelijkheden daartoe immers beperkt. De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN haalt aan dat het intern huurreglement nochtans een transparant,<sup>97</sup> (in beginsel) tegenstelbaar en toetsbaar instrument vormt, waardoor enerzijds willekeur wordt vermeden en anderzijds toch voldoende maatwerk kan worden geboden. Concreet is de vraag of sommige aspecten van het sociaal huurstelsel, die momenteel doorgedreven werden uitgewerkt op centraal niveau, niet veeleer tot de grotere principes zouden kunnen worden herleid, met de mogelijkheid voor de lokale actoren om deze principes te concretiseren in het intern huurreglement.

Huurderorganisaties betwijfelen echter of alle sociale verhuurders de vrijgekomen beleidsruimte wel met voldoende respect voor hun opdracht en de belangen van het doelpubliek zullen invullen. Een verhoogde autonomie zou daarom minstens moeten worden gekoppeld aan een verruimd systeem van rechtsbescherming en een verhoogd toezicht, inclusief de toetsing aan de finaliteit van de regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook zou een verruiming van de beleidsvrijheid niet direct algemeen mogen worden ingevoerd, maar moeten worden voorafgegaan door experimentele projecten. Zij wijzen er bovendien op dat lokaal gedifferentieerde regelgeving ertoe kan leiden dat uiteindelijk meer en meer complexe reglementering tot stand komt.

### 2.6.3.3 Huurders- en verhuurdersverplichtingen

#### 2.6.3.3.1 *Het verstrekken van inlichtingen*

Een specifieke verplichting voor de huurder is verder om de gegevens die nodig zijn voor de huurprijsberekening mee te delen als de verhuurder erom verzoekt (artikel 92 §3, 4°, Vlaamse Wooncode).

Uit de rechtspraak blijkt dat deze verplichting aanleiding geeft tot discussie.<sup>98</sup> Enerzijds is de vraag of de huurder de verplichting heeft om uit eigen beweging gegevens mee te delen, anderzijds is er ook de kwestie van de kwalificatie van de sanctie (als schadebeding of als een reglementaire sanctie).

<sup>95</sup> In de literatuur wordt aangenomen dat de verhuurder de mogelijkheid heeft om de voornoemde reglementen eenzijdig te wijzigen, voor zover de wijzigingen een wettig doel nastreven en niet onevenredig zijn. Wanneer wijzigingen niet aan de huurder worden bekend gemaakt, zullen ze aan hem echter niet tegenstelbaar zijn. De naleving zal dan bijgevolg niet kunnen worden afgedwongen (Vred. Tongeren, 7 februari 2013, nr. 342/2013, aangehaald in VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 217-218 en HUBEAU, B. & VANDROMME, T., *Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)*, RW, 2015-2016, 1048).

<sup>96</sup> Vred. Tongeren, 7 februari 2013, nr. 342/2013, aangehaald in VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 217-218 en HUBEAU, B. & VANDROMME, T., *Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)*, RW, 2015-2016, 1048.

<sup>97</sup> Huurdersorganisaties merken evenwel op dat interne huurreglementen vaak niet online raadpleegbaar zijn.

<sup>98</sup> Zie onder meer: Vred. Roeselare, 21 oktober 2004, *Huur*, 2005, 47; RW, 2007-08, 586; Vred. Roeselare, 12 mei 2005, *Huur* 2005, 156; Vred. Aarschot, 24 mei 2007, T.Vred. 2012, 145; Rb. Leuven, 10 december 2008, T.Vred. 2012, 148 met noot DELFORGE, C.; Vred. Sint-Jans-Molenbeek, 21 oktober 1997, T.Vred., 1998, 371 met noot B.H.; Vred. Sint-Jans-Molenbeek, 29 december 1998, *Act.jur.baux* 1999, 126; Rb. Brussel, 2 december 2010, *JLMB*, 2012, 1928; T.Vred. 2013, 342; Vred. Doornik, 28 mei 2002, *J.L.M.B.*, 2002, 1823; Vred. Grâce-Hollogne, 9 oktober 2007, *JLMB*, 2010, 1845; Vred. Waver, 13 mei 2008, T.Vred., 2010, 333.

Wat de informatieverplichting van de huurder betreft, blijkt de discussie samen te hangen met de formulering van artikel 38 Kaderbesluit Sociale Huur. Het derde lid van dit artikel bepaalt namelijk dat de huurder uitsluitend recht heeft op een sociale korting (bij de bepaling van de huurprijs) wanneer hij de verhuurder alle noodzakelijk informatie bezorgt en die informatie niet frauduleus is. Het vierde lid stelt op zijn beurt dat de huurder verplicht is de elementen die nodig zijn voor de berekening van de huurprijs mee te delen uiterlijk op de laatste dag van de maand die volgt op het verzoek daartoe van de verhuurder. In de (recente) rechtspraak en de rechtsleer wordt uiteindelijk geconcludeerd dat er geen sprake is van een actieve informatieplicht, behoudens bij toetreding tot de overeenkomst.<sup>99</sup>

Het bepalen van de aard van de sanctie is dan weer van belang omdat de rechter de bevoegdheid heeft om een schadebeding te milderen (artikel 1231 BW), terwijl dit voor een reglementaire sanctie niet het geval is. Ook deze discussie lijkt echter (grotendeels) beslecht.<sup>100</sup> De bevoegdheid om de voornoemde sanctie op te leggen, vloeit immers voort uit het Kaderbesluit Sociale Huur en niet uit een contractuele bepaling. De matigingsbevoegdheid van de rechter kan dan ook niet spelen. Wel heeft de regelgever de toepassing van de sanctie tot op zekere hoogte aan de sociale verhuurder overgelaten. Artikel 38, vierde lid, Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt immers dat in de geschetste gevallen een verhoging van de huurprijs zal worden opgelegd, maar dat die verhoging *tot maximaal de basishuurprijs* zal oplopen.<sup>101</sup>

#### 2.6.3.3.2 De verhuis naar een aangepaste woning

De huurder is verplicht om in te stemmen met een verhuis naar een andere sociale huurwoning wanneer hij een woning bewoont die is aangepast aan een persoon met een handicap, terwijl in de woning niet langer een persoon woont die daar nood aan heeft. Een soortgelijke regeling geldt voor de assistentiewoning (artikel 92 §3, 12°, Vlaamse Wooncode). Een inbreuk op de huurdersverplichting om te verhuizen kan daarbij aanleiding geven tot een opzegging wegens een ernstige of blijvende tekortkoming (artikel 98 §3, 2°, Vlaamse Wooncode).

De VMSW stelt evenwel vast dat sociale verhuurders ook regelmatig worden geconfronteerd met situaties waarin een gezinsuitbreiding aanleiding geeft tot onaangepast wonen, met overschrijding van de toepasselijke bezettingsnormen. Volgens de VMSW kan een verhuurder het gezin in kwestie dan niet verplichten om te verhuizen naar een andere woning. Wanneer de huurder verschillende keren een aanbod voor een aangepaste sociale woning weigert, wordt in de praktijk soms echter wel een opzegging gegeven op grond van artikel 92 §3, 12° Vlaamse Wooncode. Dit artikel viseert in principe echter niet de geschetste situatie.

Behalve voor sociale assistentiewoningen en woningen aangepast aan personen met handicap lijkt in het sociaal huurstelsel geen verplichting te bestaan om te verhuizen naar een aangepaste woning. Ook bij het recente beleidsinitiatief om tijdelijke huurcontracten in te voeren, heeft de regelgever geen oog gehad voor de overbezetting van sociale huurwoningen. Uit de rechtspraak kan evenwel worden afgeleid dat de opzegging omwille van overbezetting of de weigering om te verhuizen in de praktijk toch wordt aanvaard.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Rb. Antwerpen 7 april 2014, *TBO*, 2014, 159, *Vred. Gent* 8 juni 2015, *RW*, 2015-2016, 677 en VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 170-171.

<sup>100</sup> Cass. 9 september 2016, C.15.0454.N/1, *onuitg.*; Rb Leuven 10 december 2008, *T. Vred.*, 2012, 151, met noot DELFORGE, C., "Majoration du loyer et bail de logement social: 'Ceci n'est pas une clause pénale'" en HUBEAU, B. & VANDROMME, T., *Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)*, *RW*, 2015-2016, 1052.

<sup>101</sup> De rechter kan ook toezicht uitoefenen en daarbij nagaan of de opgelegde sanctie niet disproportioneel is ten opzichte van de inbreuk (zie bv. *Vred. Doornik* 28 mei 2002, *J.L.M.B.*, 2002, 1823 en *Vred. Charleroi* 25 juni 2007, *Echos. Log.*, 2010, 19).

<sup>102</sup> HUBEAU, B. & VANDROMME, T., *Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)*, *RW*, 2015-2016, 1058-1059.

### 2.6.3.3.3 *Huurwaarborg*

De regeling omtrent de huurwaarborg (artikel 97 Vlaamse Wooncode en artikel 37 Kaderbesluit Sociale Huur) bepaalt in de eerste plaats dat artikel 10 Woninghuurwet van toepassing is in het sociaal huurstelsel.<sup>103</sup> In afwijking daarvan wordt echter ook voorzien dat de huurder het recht heeft om de waarborg met maandelijkse betalingen samen te stellen. De verhuurder kan bovendien ook eisen dat de waarborg in zijn handen wordt gestort. In vergelijking met het private woninghuurrecht is deze laatste regel opvallend. In de private huur moet de waarborg namelijk op een geïndividualiseerde rekening op naam van de huurder worden gestort en wordt de betaling in handen van de verhuurder zelfs gesanctioneerd.

Daarenboven stelt artikel 37 Kaderbesluit Sociale huur dat de verhuurder bij tijdelijke herhuisvesting of beëindiging van de huurovereenkomst alle sommen kan afhouden die de huurder hem verschuldigd is. Ook hiermee wordt afgeweken van de regel uit het private huurrecht dat de huurwaarborg pas kan worden vrijgegeven mits akkoord van beide partijen of na tussenkomst door de vrederechter.<sup>104</sup>

Uit het werkveld komen daarbij uiteenlopende signalen omtrent de regeling inzake de huurwaarborg. Het NETWERK TEGEN ARMOEDE stelt bijvoorbeeld dat huurwaarborgen (veelal) in handen van de verhuurder worden gestort en vervolgens op een rekening worden gezet bij de VMSW. Het zou daarbij onvoldoende duidelijk zijn hoe de interesten worden opgebouwd (al dan niet marktconform?). Nochtans is de sociale verhuurder verplicht om jaarlijks een afrekening op te maken, bestaande uit de waarborg verhoogd met de gekapitaliseerde interesten. Verder zou de huurder zich ook maar moeilijk kunnen verweren tegen een sociale verhuurder die bij beëindiging van de huurovereenkomst beslag legt op (een deel van) de huurwaarborg en zouden kandidaat-huurders te weinig op de hoogte zijn van het bestaan van een systeem van gespreide terugbetaling.<sup>105</sup>

De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMATTSCHAPPIJEN stelt dan weer dat sociale verhuurders in hun geheel tegenstander zijn van het systeem van gespreide betalingen van de huurwaarborg. Daartoe worden verschillende redenen aangehaald. Ten eerste blijkt dat de regeling zorgt voor grote administratieve lasten. Jaarlijks moet men namelijk rapporteren omtrent de interesten en ook het systeem van doorstorting naar de VMSW blijkt enorm ingewikkeld.<sup>106</sup> Een tweede knelpunt is dat de samenstelling van de eerste schijf van de waarborg (voor een bedrag van een maand huur) voor sommige huurders nog steeds een te zware financiële last vormt. Het gevolg is dan dat de huurders zullen aankloppen bij het OCMW om een afbetaling te verkrijgen. Zij betalen dan uiteindelijk de waarborg in schijven af bij de sociale verhuurder en de eerste afbetaling van de waarborg bij het OCMW. Soms zouden huurders daardoor ook niet het juiste bedrag betalen, waardoor zij van bij aanvang van de huur te kampen hebben met een huurachterstal.<sup>107</sup>

HUURPUNT geeft dan weer aan dat de sociale verhuurkantoren eveneens geen voorstander zijn van de gespreide samenstelling van de huurwaarborg. Naast administratieve lasten zou het systeem de sociale verhuurkantoren zelfs geld kosten, aangezien zij een hogere interest op de waarborg zouden moeten

---

<sup>103</sup> De huurwaarborg kan dus bestaan uit a) een som geld die gestort wordt op geïndividualiseerde rekening; of b) een bankwaarborg die door de huurder via gespreide betalingen wordt samengesteld, al dan niet na tussenkomst door het OCMW.

<sup>104</sup> HUBEAU, B. & VERMEIR, D., Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woningkwaliteit, Leuven, Steunpunt Wonen, 38 en 56.

<sup>105</sup> Op basis van artikel 37 §2, zesde lid, Kaderbesluit Sociale Huur is de verhuurder verplicht om de huurder een gedetailleerd overzicht van de afgehouden bedragen te bezorgen, als ook de nodige bewijsstukken. Bij betwisting zal de huurder het initiatief moeten nemen om naar de vrederechter te stappen.

<sup>106</sup> Doorstorting is pas mogelijk vanaf het moment waarop de huurwaarborg volledig is samengesteld, terwijl de waarborg vanaf de eerste betaling interesten moet opbrengen. In de praktijk blijkt dit zo moeilijk werkzaam dat sociale verhuurders de waarborg dan maar voorschieten en onmiddellijk doorstorten naar de VMSW.

<sup>107</sup> Ook de hoogte van de huurwaarborg wordt aangeduid als een probleem. Door het feit dat de huurwaarborg geënt is op de reële huurprijs, is het bedrag namelijk sterk afhankelijk van het profiel van de huurders. In vele gevallen zal de huurwaarborg daarbij niet volstaan om schadegevallen te dekken.



toestaan dan dat ze er zelf voor ontvangen. Net als de huisvestingsmaatschappijen wensen zij een terugkeer naar het vroegere systeem, met de keuze tussen de huurwaarborg in geld, de bankwaarborg of een waarborg met tussenkomst door een OCMW.

#### *2.6.3.3.4 Kosten en lasten*

Artikel 34 Kaderbesluit Sociale Huur maakt een onderscheid tussen sociale verhuurkantoren en andere sociale verhuurders voor wat de berekening en verdeling van kosten en lasten betreft. Voor de eerstgenoemde categorie worden de huurlasten berekend (en verdeeld) zoals vermeld in artikelen 9 tot en met 11 van de typehuurovereenkomst (bijlage II bij het Kaderbesluit). Voor andere sociale verhuurders geldt bijlage III van het Kaderbesluit. Verder bepaalde de regelgever dat de huurder de betaling ervan moet voldoen door middel van maandelijks (voor)afbetalingen, terwijl de verhuurder er op zijn beurt toe gehouden is om de rekeningen voor te leggen en een jaarlijkse afrekening op te stellen op basis van de werkelijke, aangerekende kosten.<sup>108</sup>

Voor de verdeling van kosten en lasten blijkt daarbij voor problemen te zorgen. Zo signaleren onder meer het NETWERK TEGEN ARMOEDE en de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is hoe de regelgeving te interpreteren (wat bijvoorbeeld met de syndicuskosten?).<sup>109</sup> Langs huurderzijde stelt men meer bepaald dat sommige sociale verhuurders de huurlasten die mogen aangerekend worden aan de huurder zeer ruim zouden interpreteren.

De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN haalt dan weer aan dat investeringen die resulteren in een daling van de kosten en lasten voor de huurder (bv. een daling van de energiefactuur) te weinig kunnen worden doorgerekend.<sup>110</sup> Hetzelfde zou gelden voor de administratieve kosten die verbonden zijn aan de afrekening van de huurlasten.

#### *2.6.3.3.5 Plaatsbeschrijving*

De plaatsbeschrijving in het sociaal huurstelsel wordt geregeld door artikel 97, vijfde en zesde lid, Vlaamse Wooncode en artikel 31, vierde en vijfde lid, Kaderbesluit Sociale Huur. De Vlaamse Wooncode voorziet meer bepaald onder welke voorwaarden een plaatsbeschrijving moet worden opgesteld en bepaalt dat maximaal de helft van de kosten voor het opstellen van de plaatsbeschrijving aan de huurder kunnen worden aangerekend.

Het Kaderbesluit plafonneert de kosten voor de huurder verder tot 27 euro, behalve in gevallen waarin geen overeenstemming kon worden gevonden tussen partijen en door de vrederechter een deskundige werd aangeduid. In dat geval betaalt elke partij de helft van de kosten. Door de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN wordt gesignaleerd dat verschillende van hun leden de huidige vergoeding te laag vinden.

#### *2.6.3.3.6 Woningkwaliteit en herstellingen*

Alle woningen in het Vlaamse gewest moeten voldoen aan de minimale kwaliteitsnormen, vastgesteld overeenkomstig artikel 5 Vlaamse Wooncode. Deze verplichting geldt algemeen en dus ook voor sociale huurwoningen.

In de literatuur werd daarbij reeds meermaals gewezen op de storende overlapping tussen enerzijds de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid van artikel 2 Woninghuurwet

---

<sup>108</sup> Het adequaat afrekenen van kosten en lasten wordt in de sociale huur ook beschouwd als een kwestie van goed bestuur (MB 9 april 2013, nr. WB 609-01-76-01 en MB 9 juli 2013, nr. WB 609-01-55-02). Voorstellen tot vereenvoudiging die erop neerkomen dat de verplichting tot het opstellen van afrekeningen wordt terug geschroefd, zullen dan ook de werking van de beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen.

<sup>109</sup> Uit de ministeriële uitspraken in kader van beroepsprocedures blijkt eveneens dat veel discussies bestaan omtrent de verdeling van kosten en lasten.

<sup>110</sup> De vraag is echter of dergelijke investeringen niet eerder moeten worden doorgerekend in de huurprijs.



en anderzijds de Vlaamse minimale kwaliteitsnormen. Zowel inhoudelijk als op vlak van handhaving is er nood aan een betere afstemming tussen beide normenstelsels.<sup>111</sup>

De verdeling van de herstellingsplicht blijkt daarnaast te vertrekken van een verouderde, niet-limitatieve omschrijving van herstellingen ten laste van de huurder, waarbij dan nog wordt verwezen naar de plaatselijke gebruiken (artikel 1720 en 1754 Burgerlijk Wetboek). In de praktijk geeft dit aanleiding tot discussies.

## 2.7 Financiële aspecten

### 2.7.1 Juridische context

Financiële aspecten inzake sociale huur zijn de huurprijsberekening, de huurwaarborg en de regeling omtrent kosten en lasten. Voor de laatste twee elementen kan worden verwezen naar de voorstellen tot vereenvoudiging die eerder werden geformuleerd (*cf. deel A. Rechtstechniek*).

Inzake de huurprijsberekening voorziet de Vlaamse Wooncode dat de Vlaamse regering de wijze van berekening en aanpassing van de te betalen huurprijs bepaalt, rekening houdend met het gezinsinkomen, de gezinssamenstelling, de kwaliteit van de sociale huurwoning en de specificiteit van de sociale verhuurder (artikel 99 §1, Vlaamse Wooncode). Dit laatste heeft tot gevolg dat in het Kaderbesluit een uniforme manier van huurprijsberekening werd uitgewerkt, behalve voor de sociale verhuurkantoren. Voor bepaalde sociale verhuurders (Vlaams Woningfonds, lokale besturen) werd de uniforme manier van huurprijsberekening bovendien voor onbepaalde duur uitgesteld (artikel 76, 2° Kaderbesluit Sociale Huur), terwijl het huidige mechanisme van huurprijsberekening voor de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen van toepassing is sinds 1 januari 2012.

De manier van vaststellen van de huurprijs ligt meer bepaald vervat in artikel 38 tot en met 50 Kaderbesluit Sociale Huur (voor alle verhuurders, behalve de sociale verhuurkantoren) en artikel 51 Kaderbesluit Sociale Huur (voor sociale verhuurkantoren). Voor de eerste categorie sociale verhuurders wordt de huurprijs bepaald op basis van het inkomen, de patrimoniumkorting en het aantal personen ten laste. Het resultaat daarvan wordt verder begrensd door enerzijds de minimale huurprijs (als het voorlopige resultaat te laag is) en anderzijds de basishuurprijs (als het voorlopige resultaat te hoog is). Voor de sociale verhuurkantoren wordt dan weer een onderscheid gemaakt naargelang het gaat om een woning die door het sociaal verhuurkantoor zelf wordt gehuurd, dan wel om een woning die het sociaal verhuurkantoor in eigendom heeft of waarop het SVK een zakelijk recht heeft. In het eerste geval zal de sociale huurder in principe dezelfde huurprijs moeten betalen als het sociaal verhuurkantoor, tenzij er een grondig gemotiveerde afwijking voorhanden is. In het tweede geval kan het SVK in beginsel zelf de huurprijs bepalen, rekening houdend met een aantal elementen die bij ministerieel besluit werden vastgelegd.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Cass. 10 mei 2012, *RW*, 2012-13, 985-990, met noot VAN OEVELEN, A., "Gevolgen van de nietigverklaring van een woninghuurovereenkomst wegens niet-naleving van de gewestelijke woonkwaliteitsnormen"; DAMBRE, M., "Nietigheid huurcontract bij inbreuk op kwaliteitsnormen: mogelijk, wenselijk en wat zijn de gevolgen?", *TBO*, 2012, 251-256; HUBEAU, B. & VERMEIR, D., *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woningkwaliteit*, Leuven, Steunpunt Wonen, 108 en VANDROMME, T., "De gevolgen van woningkwaliteitsgebreken op de huurovereenkomst: een poging tot synthese en verduidelijking", *RW*, 2014-15, 203-212.

<sup>112</sup> Ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 18 januari 2008 en VANDEN EEDE, T., "Huurprijsberekening in sociale huur" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 123-140.

### 2.7.2 Bedoeling van de regelgever

Met de uitwerking van een nieuw mechanisme had de regelgever tot doel om de veelheid aan systemen terug te brengen tot één manier van huurprijsberekening, tenzij wanneer omwille van de specificiteit van de sociale verhuurder een uitzondering noodzakelijk is.

Een belangrijke doelstelling was ook om te komen tot een transparante huurprijsberekening, die duidelijk is voor de gebruiker (huurder en sociale verhuurder) en die gebaseerd is op objectieve parameters zoals het inkomen en de kwaliteit van de woning.

### 2.7.3 Knelpunten

#### 2.7.3.1 De techniek van huurprijsberekening

De manier van huurprijsberekening is zeer technisch en wordt in het algemeen omschreven als een zoeken naar een evenwicht tussen de betaalbaarheid voor de huurder en de financiële leefbaarheid van de sector. Daarbij kan ook worden verwezen naar het verband met de financieringsregels. Voor de financiering zal met name rekening worden gehouden met de feitelijke huurinkomsten, aangezien de huurprijsberekening gebeurt aan de hand van objectieve parameters die grotendeels losstaan van de sociale verhuurder. Voorstellen tot vereenvoudiging van de regelgeving kunnen dan ook verregaande consequenties met zich meebrengen, die in kader van dit onderzoek echter niet in kaart kunnen worden gebracht.

We vermelden hier dat verschillende actoren aanhalen dat de manier van huurprijsberekening momenteel complex en weinig transparant is, ook al werd in vergelijking met het voorgaande systeem meer transparantie nagestreefd (onder meer omdat slechts drie elementen dienen te worden berekend: de marktwaarde, personen ten laste en inkomen). Ook blijkt het niet eenvoudig om correcte gegevens met betrekking tot de situatie van de huurder te bekomen. Zo zou de informatie afkomstig uit de Kruispuntpank Sociale Zekerheid niet altijd correct zijn, terwijl men voor andere gegevens afhankelijk is van de huurder. In het bijzonder wordt ook aangehaald dat sociale verhuurder over totaal geen autonomie beschikken bij het bepalen van de huurprijs en de huidige berekeningswijze voor een zeer grote administratieve last zorgt.

HUURpunt vindt ten slotte dat het afzonderlijke systeem voor de sociale verhuurkantoren best kan behouden blijven.

#### 2.7.3.2 Specifieke aspecten omtrent de huurprijsberekening

##### 2.7.3.2.1 *Het inkomensbegrip en inkomensvoorwaarden*

Voor aspecten die verband houden met het inkomensbegrip en de inkomensvoorwaarden wordt verwezen naar de studie die momenteel loopt aan het Steunpunt Wonen met betrekking tot de evaluatie van de inkomensvoorwaarde- en concepten die bij de diverse maatregelen uit het woonbeleid worden gehanteerd.

##### 2.7.3.2.2 *De gezinskorting*

Om de betaalbaarheid te garanderen is het uitgangspunt van de huurprijsberekening dat de huurder maximaal 1/55<sup>ste</sup> van zijn inkomen aan huur kan besteden. Bovendien wordt een korting van 15 euro per persoon ten laste toegestaan (de zogenaamde ‘gezinskorting’), waardoor een grotere gezinslast zal leiden tot een lagere huurprijs (artikel 45 §1, Kaderbesluit Sociale Huur).

In bepaalde gevallen zullen de ouders van een kind ten laste echter niet samenwonen. Het Kaderbesluit voorziet dan in een regeling waarbij de helft van de gezinskorting kan worden toegekend aan de ouder waar het kind niet is gedomicilieerd, maar wel op regelmatige basis verblijft. Als de andere ouder, waar het kind wel gedomicilieerd is, ook een sociale huurder is, kan het gevolg zijn dat deze laatste ouder ook slechts recht heeft op de helft van de gezinskorting (artikel 45 §2, Kaderbesluit Sociale Huur).

Voor de eerst genoemde ouder zal het recht op de helft van de gezinskorting echter afhankelijk zijn van de ondertekening van een verklaring door de ouder waarbij het kind gedomicilieerd is. Een probleem met de gezinskorting is dan ook concreet dat de hoogte van de huurprijs kan afhangen van de goodwill van een ex-partner. De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMATSCHAPPIJEN en VIVAS zijn verder van mening dat de complexiteit van het opgezette controlesysteem niet in verhouding staat ten opzichte van het nagestreefde doel, niet aangepast is aan huidige gezinsvormen en bovendien tot onbillijke resultaten kan leiden.<sup>113</sup>

#### *2.7.3.2.3 De gronden tot huurprijsherziening*

Naast de jaarlijkse herziening van de aangepaste huurprijs kan omwille van vijf redenen een tussentijdse huurprijsherziening worden doorgevoerd (artikel 48, tweede lid, Kaderbesluit Sociale Huur).

Het gaat met name om gevallen waarin er sprake is van:

- a) een wijziging van de gezinssamenstelling, zoals door overlijden of schrapping van een huurder uit de huurovereenkomst;
- b) een daling van het gemiddelde inkomen van de huurder, berekend over drie opeenvolgende maanden, met minstens 20%;
- c) een toetreding tot de huurovereenkomst van personen waarvan het inkomen mee in aanmerking moet worden genomen voor de berekening van de huurprijs;
- d) de pensionering van de huurder, tenzij dit aanleiding zou geven tot een huurprijsverhoging;
- e) een vervanging van de basishuurprijs in de huurovereenkomst door de actuele marktwaaarde.

Naar aanvoelen van sommige actoren brengt de huidige regeling (te) zware administratieve lasten met zich mee. Volgens huurderorganisaties blijven tussentijdse huurprijsherzieningen echter noodzakelijk om de betaalbaarheid te garanderen.

#### *2.7.3.2.4 Huurprijsberekening bij wijzigende gezinssamenstelling*

Specifiek met betrekking tot wijzigingen in de gezinssamenstelling merkt de VMSW op dat de herberekening van de huurprijs sneller kan plaatsvinden wanneer de huurder vertrekt en een opzeg geeft, dan wanneer een huurder wordt geschrapt in kader van artikel 33 §5 Kaderbesluit Sociale Huur (wanneer er sprake is van een ontwricht huwelijk).

In dit laatste geval zal de huurprijsherziening met name pas mogelijk zijn vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin de huurder werd geschrapt, waarbij die schrapping zelf pas mogelijk is vanaf de eerste dag van de tweede maand die volgt op de maand waarin de overblijvende huurder heeft aangetoond dat de huurder vertrokken is en het huwelijk desgevallend onherstelbaar ontwricht is. Bij een opzegging is een aanpassing daarentegen reeds mogelijk van de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de verhuurder de opzeg ontvangt. De snelheid waarmee tot een huurprijsherziening kan worden overgegaan, hangt dus af van het feit of de ex-partner al dan niet een opzegging heeft betekend.

---

<sup>113</sup> Wanneer de andere ouder geen sociale huurder is, zal bijvoorbeeld wel steeds de volledige gezinskorting worden toegekend. Voor dit verschil in behandeling lijkt geen redelijke verantwoording te bestaan.

## 2.8 De duur van de sociale huurovereenkomst

### 2.8.1 Juridische context

Sociale huurovereenkomsten worden op heden gesloten voor onbepaalde duur (artikel 98 §1, Vlaamse Wooncode).<sup>114</sup> Sinds 2008 moet de huurder (inclusief diegenen die later toetreden) daarbij gedurende de eerste twee jaar een proefperiode doorlopen.<sup>115</sup> Vervolgens wordt de huurrelatie voortgezet als een overeenkomst van onbepaalde duur.

Het feit dat de huurder en verhuurder voor een onbepaalde termijn met elkaar verbonden zijn, betekent echter niet dat de huurovereenkomst niet eerder zou kunnen worden beëindigd. Overeenkomstig het gemeen recht kunnen de huurder en de verhuurder zich ten eerste namelijk tot de vrede-rechter wenden met een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst. De rechter zal dan oordelen of de inbreuk op de huurders- of verhuurdersverplichtingen van die aard is dat een ontbinding gerechtvaardigd is.

Ten tweede zal de huurovereenkomst in bepaalde situaties van rechtswege worden ontbonden, zonder dat een opzegging of vordering tot ontbinding noodzakelijk is.

Dit zal met name het geval zijn bij:

- a) overlijden van de laatste huurder met eigen woonrecht;<sup>116</sup>
- b) opzegging van de huurovereenkomst door de laatste huurder met eigen woonrecht, of wanneer deze persoon de woning niet langer betreft als hoofdverblijfplaats zonder de huurovereenkomst te hebben opgezegd;
- c) verhuis van de laatste huurder met eigen woonrecht samen met zijn gezin naar een andere woning van dezelfde sociale verhuurder.

Voor de overblijvende huurder zonder eigen woonrecht vangt dan een respijtermijn aan van zes maanden, die om billijkheidsredenen kan worden verlengd tot maximaal vijf jaar (artikel 98 §1, tweede lid, Vlaamse Wooncode).

Ten derde is een beëindiging van de huurovereenkomst ook mogelijk middels een opzegging door de huurder of de verhuurder. De laatste huurder met eigen woonrecht zal daarbij een opzeggingstermijn van drie maanden in acht moeten nemen,<sup>117</sup> voor andere huurders geldt geen termijn (artikel 98 §2, Vlaamse Wooncode).<sup>118</sup>

Krachtens de Vlaamse Wooncode kunnen verhuurders de overeenkomst op hun beurt slechts opzeggen omwille van twee opzeggingsgronden.

---

<sup>114</sup> Voor SVK-woningen geldt een afwijkende duur van negen jaar als regel, tenzij de resterende duur van de hoofdhuurovereenkomst korter is. Aansluitend is ook een bijkomende beëindigingsgrond van toepassing, namelijk de beëindiging omwille van het stopzetten van de hoofdhuurovereenkomst (artikel 98 §1, vijfde lid, Vlaamse Wooncode en artikel 4 en 31, 3° typehuurovereenkomst II).

<sup>115</sup> Aanvankelijk was een uitdrukkelijk ontbindende voorwaarde gekoppeld aan deze evaluatie. De opname van een dergelijk beding in de sociale huurovereenkomst wordt evenwel als niet-grondwetsconform beschouwd. Elke beslissing die tot gevolg kan hebben dat een persoon zijn woning moet verlaten, vereist namelijk de tussenkomst door een rechter (GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, RW, 2008-09, 1140, met noot HUBEAU, B., "De rechterlijke tussenkomst bij de ontbinding van de sociale huurovereenkomst gerehabiliteerd").

<sup>116</sup> Het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet bij overlijden van de laatste overblijvende huurder ook een regeling voor het leegmaken van de huurwoning, waarbij de erfgenamen worden betrokken. De VMSW merkt op dat in de regelgeving niets werd voorzien voor het geval er geen erfgenamen bestaan.

<sup>117</sup> Behalve wanneer de opzegging wordt gegeven omwille van de opname in een woonzorgcentrum of opvangcentrum voor personen met een handicap. De opzeggingstermijn bedraagt dan slechts een maand.

<sup>118</sup> HANSELAER, A., "De duur en de beëindiging van de sociale huurovereenkomst" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 150-160.

Het gaat meer specifiek om:

- a) gevallen waarin de huurder niet meer voldoet aan de voorwaarden inzake onroerend bezit en de andere voorwaarden waaraan de huurder blijvend moet voldoen;
- b) bij een ernstige of blijvende tekortkoming aan de huurdersverplichtingen, waarbij het berokkenen van overlast en domiciliefraude worden gelijkgesteld met ernstige tekortkomingen;<sup>119</sup>

Artikel 33 §1, Kaderbesluit Sociale Huur concretiseert de voornoemde opzeggingsgronden en werkt enkele uitzonderingen uit. Bovendien voegt de voornoemde bepaling bijkomende opzeggingsmotieven toe.

Het gaat met name om de regel dat de verhuurder de overeenkomst ook opzegt in geval:

- a) de huurder door onjuiste of onvolledige verklaringen onrechtmatige voordelen heeft genoten of tot een sociale huurwoning is toegelaten;<sup>120</sup>
- b) wanneer bij de jaarlijkse huuraanpassing blijkt dat de huurder voor het derde jaar op rij de basis-huurprijs betaalt en zijn inkomen voor het derde jaar op rij minstens het dubbele is van de toepas-selijke inkomensgrens.<sup>121</sup>

Bij opzegging door de verhuurder moet een termijn van zes maanden worden gerespecteerd, behalve bij een ernstige of blijvende tekortkoming of het afleggen van onjuiste verklaringen, waarbij een kortere termijn van drie maanden van toepassing is. Bij de verwerving van een bouwgrond geldt dan weer een afwijkende opzeggingstermijn van vijf jaar, terwijl bij de opzegging omwille van een te hoog inkomen een opzeggingstermijn van twaalf maanden geldt.

Behoudens wanneer men de woning vrijwillig verlaat, zal verder steeds de tussenkomst door een vrederechter noodzakelijk zijn om de uithuiszetting van de huurder te bekomen.<sup>122</sup> Ook bij de opzegging is dit het geval. Enerzijds zal de rechter met name de opzegging moeten bekrachtigen, anderzijds zal hij ook machtiging moeten verlenen om de woning te ontruimen.

Het Kaderbesluit Sociale Huur stelt bovendien dat de sociale verhuurder de huurder, wanneer hij zijn verplichtingen niet nakomt, ook kan doorverwijzen naar een welzijns- of gezondheidsvoorziening of het onthaalbureau (in kader van het Inburgeringsdecreet) om de uithuiszetting te voorkomen. De begeleidende maatregelen die hieraan worden gekoppeld zullen dan worden opgenomen in een begeleidingsovereenkomst die wordt afgesloten tussen de huurder en de begeleidende instantie (artikel 33 §2, Kaderbesluit Sociale Huur).

Bij opzegging aan een huurder met een laag inkomen zal de verhuurder bovendien moeten aantonen dat hij beroep heeft gedaan op bemiddeling door het OCMW (artikel 33 §3, Kaderbesluit Sociale Huur). Omgekeerd heeft de huurder bij het ondertekenen van de huurovereenkomst de verhuurder ook toestemming gegeven om het OCMW te betrekken wanneer zich problemen voordoen bij het nakomen van de huurdersverplichtingen.

---

<sup>119</sup> Onduidelijk is dan op het eerste zicht of de gelijkstelling van domiciliefraude en het berokkenen van overlast met een ernstige en blijvende tekortkoming betekent dat de rechter zijn bevoegdheid verliest om de ernst van de inbreuk af te wegen ten opzichte van de gevolgen voor de huisvesting van de huurder. In de rechtspraak wordt een dergelijke afweging echter wel degelijk veelvuldig gemaakt. Het feit dat de Vlaamse Wooncode dergelijke handelingen als een ernstige tekortkoming beschouwd, betekent voor de rechter dus slechts een indicatie van het belang dat de decreetgever aan (het bestrijden van) domiciliefraude en overlast hecht (VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 178-181).

<sup>120</sup> Deze opzeggingsgrond zal uit het Kaderbesluit Sociale Huur worden geschrapt en worden ingeschreven in de Vlaamse Wooncode.

<sup>121</sup> Deze opzeggingsgrond zal worden opgeheven.

<sup>122</sup> HUBEAU, B. & VANDROMME, T., *Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)*, RW, 2015-2016, 1056 en VANDROMME, T., "Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen als resultaatsverbintenis" in BERNARD, N., & HUBEAU, B. (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 164-166.

De koppeling van deze verplichtingen inzake sociale hulp en begeleiding aan het grondrecht op wonen en de verplichting voor de sociale verhuurder om bij zijn optreden de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, betekent ten slotte dat de sociale verhuurder de overeenkomst pas zal kunnen beëindigen wanneer hij zelf de nodige inspanningen heeft gedaan. Wanneer dit niet het geval is, zal de rechter de vordering tot ontbinding of bekrachtiging van de opzegging niet toestaan.<sup>123</sup>

## 2.8.2 Bedoeling van de regelgever

Vanuit de doelstelling om de woonzekerheid van de huurder en zijn gezin te garanderen, worden sociale huurovereenkomsten in beginsel afgesloten voor onbepaalde duur.

De invoering van een proefperiode werd (later) ingevoerd met als doel om de nakoming van de huurdersverplichtingen, zoals de bereidheid van de huurder om de taal te leren en in te burgeren, te evalueren, nauwgezet op te volgen en indien nodig bij te sturen. De proefperiode geeft huurders de kans om zich over een periode van twee jaar aan te passen aan de na te komen verplichtingen, terwijl de verhuurder bij ernstige tekortkomingen zou kunnen overgaan tot een buitengerechtelijke ontbinding. Het Grondwettelijk Hof vernietigde echter de uitdrukkelijk ontbindende voorwaarde.<sup>124</sup>

De doelstelling van het sociaal huurstelsel om tegemoet te komen aan de huisvestingsnoden van de meest woonbehoeftigen was verder de aanleiding om een aantal mogelijkheden tot ontbinding van rechtswege in de Vlaamse Wooncode in te schrijven. Het opnieuw vrijmaken van de sociale huurwoning voor personen die behoren tot de doelgroep, die wordt afgebakend op basis van de woonbehoefte, krijgt zo uiteindelijk voorrang op de belangen van personen die in de woning verblijven zonder eigen woonrecht. Om billijkheidsredenen kan wel een respijtermijn worden toegestaan.<sup>125</sup>

Ook de opzeggingsmogelijkheden voor huurders die niet meer voldoen aan de voorwaarden waaraan een huurder blijvend moet voldoen (bv. voorwaarde inzake onroerend bezit), heeft tot doel om sociale huurwoningen zo veel als mogelijk ter beschikking te stellen aan de doelgroep, net zoals het geval is bij opzegging omwille van een te hoog inkomen. Ook hier worden om billijkheidsredenen uitzonderingen en uiteenlopende opzeggingstermijnen gehanteerd.<sup>126</sup> De opzeggingsmogelijkheid omwille van een ernstige of blijvende tekortkoming laat verder toe om de overeenkomst te beëindigen wanneer een voorzetting van de huurrelatie onmogelijk wordt gemaakt door een handeling van de huurder. De decreetgever heeft daarbij bepaald dat het moet gaan om *ernstige* of een *blijvende* tekortkoming. Op die manier wordt uiting gegeven aan de belangenafweging die (steeds) moet worden gemaakt tussen de ernst van de inbreuk en de gevolgen voor de huisvesting van de sociale huurder.<sup>127</sup>

De geplande invoering van tijdelijke huurcontracten heeft tot slot tot doel om de uitstroom van hogere inkomensgroepen te realiseren en onderbezetting tegengaan. Op die manier wil de Vlaamse overheid uiteindelijk de efficiëntie van het sociaal huurstelsel verhogen (optimale benutting van het sociale woningpatrimonium).

---

<sup>123</sup> Zie bv. Vred. Kortrijk 30 december 2008, *T.Vred.*, 2010, 357-364, met noot HANSELAER, A. "Geen ontbinding van de sociale huurovereenkomst zonder overleg met het OCMW".

<sup>124</sup> *Parl. St. VI. Parl.*, 2005-2006, nr. 824/1, 13 en HUBEAU, B. & VANDROMME, T., *Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)*, RW, 2010-2011, 643-645.

<sup>125</sup> *Parl. St. VI. Parl.*, 2007-2008, nr. 1824/1, 13; HANSELAER, A., HUBEAU, B. & JANSSENS, E., "Behoorlijk bestuur, ook in sociale huur. Klachten over sociale huur bij de Vlaamse Ombudsdienst", *Huur*, 2005, 116-124 en HUBEAU, B. & VANDROMME, T., *Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)*, RW, 2015-2016, 1045.

<sup>126</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 173-182.

<sup>127</sup> *Parl. St. VI. Parl.*, 2005-2006, nr. 824/1, 25 en HUBEAU, B. & VANDROMME, T., *Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)*, RW, 2015-2016, 1056-1060.

## 2.8.3 Knelpunten

### 2.8.3.1 Afstemming tussen de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur

Bij een vergelijking tussen de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur inzake de duur en de beëindiging van de huurovereenkomst valt op dat soms andere terminologie wordt gebruikt en dat het Kaderbesluit in sommige gevallen de systematiek van de Vlaamse Wooncode niet volgt of zelfs buiten het decretaal vastgestelde kader lijkt te treden.

In het bijzonder blijkt dat:

- a) de Vlaamse Wooncode een opzeggingstermijn bij opzegging van de verhuurder vooropstelt van zes maanden, behoudens bij een ernstige of blijvende tekortkoming. In het Kaderbesluit zijn evenwel termijnen van toepassing van drie maanden of zes maanden;<sup>128</sup>
- b) de Vlaamse Wooncode bepaalt dat wanneer een tekortkoming aan de huurderverplichtingen het gevolg is van *het onvermogen* van de huurder, eerst *overleg* met het OCMW noodzakelijk is vooraleer de overeenkomst kan worden beëindigd. In het Kaderbesluit is daarbij een soortgelijke bepaling terug te vinden. Deze bepaling legt echter op dat er *bemiddeling* plaatsvindt door het OCMW wanneer het gaat om een huurder met een *bepaald maximum inkomen*. De Vlaamse Wooncode lijkt dus situaties van wanbetaling te beogen, terwijl het krachtens de gebruikte formulering in het Kaderbesluit om alle mogelijke inbreuken op de huurdersverplichtingen kan gaan, zolang de huurder een bepaalde inkomensgrens niet overschrijdt;
- c) in de Vlaamse Wooncode wordt bepaald dat de verhuurder de huurovereenkomst *kan* opzeggen wanneer bepaalde gronden zich daartoe voordoen. Het Kaderbesluit lijkt daarentegen minder autonomie aan de verhuurder toe te laten (*'de verhuurder zegt de huurovereenkomst op in de volgende gevallen...'*). Specifiek in artikel 33 §2, Kaderbesluit Sociale Huur is er evenwel opnieuw sprake van dat de verhuurder de overeenkomst omwille van geschetste redenen *kan* opzeggen.

### 2.8.3.2 Ontbinding van rechtswege

De huurovereenkomst kan van rechtswege worden ontbonden wanneer de (laatste) huurder met eigen woonrecht de woning verlaat zonder de huurovereenkomst op te zeggen. Juridisch kan men zich daarbij de vraag stellen of het in feite niet gaat om een contractuele wanprestatie. Het verlaten van de woning om in een andere woning zijn hoofdverblijfplaats te vestigen, is met name een inbreuk op de verplichting om de sociale huurwoning te betrekken (artikel 92 §3, 1° en 2°, Vlaamse Wooncode). Belangrijk is daarbij dat het Grondwettelijk Hof reeds vaststelde dat de ontbinding van rechtswege omwille van een contractuele wanprestatie door de huurder niet-grondwetsconform is.<sup>129</sup>

Sommige actoren stelden ook in vraag of de ontbinding van rechtswege in het geval van artikel 33 §5, tweede en derde lid, Kaderbesluit Sociale Huur veel meerwaarde heeft. Bij een beëindiging van het contract zal de verhuurder namelijk ofwel een respijttermijn in acht moeten nemen (wanneer er nog andere bewoners zijn), ofwel toch naar de rechter moeten stappen om de ontruiming van de woning te vragen, net zoals bij een contractuele wanprestatie het geval is.

In sommige gevallen lijkt de ontbinding van rechtswege echter wel degelijk nuttig. Dit zal het geval zijn wanneer er meerdere personen met eigen woonrecht de woning bewonen en een huurder de woning verlaat zonder een opzeg te doen. De huurovereenkomst wordt dan ten opzichte van die persoon van rechtswege ontbonden. Het gevolg is dat met hem of haar geen rekening meer moet worden gehouden

<sup>128</sup> HANSELAER, A., "De duur en de beëindiging van de sociale huurovereenkomst" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 150-160.

<sup>129</sup> GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, RW, 2008-09, 1140, met noot HUBEAU, B., "De rechterlijke tussenkomst bij de ontbinding van de sociale huurovereenkomst gerehabiliteerd" en VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 176.



(de huurprijs kan bijvoorbeeld worden aangepast). Een zeker automatisme bij de beëindiging van de huurovereenkomst zorgt er ook voor dat door de verhuurder geen opzegging moet worden gegeven.

Door actoren werd echter ook aangehaald dat de door regelgever gehanteerde terminologie niet gepast is in huurzaken. In het burgerlijk recht geldt daarbij namelijk een principiële verbod op ontbindende voorwaarden (artikel 1762*bis* Burgerlijk Wetboek). Ook de Europese rechtspraak en het Grondwettelijk Hof stelden zich in het verleden afwijzend op ten opzichte van de ontbinding van rechtswege in huurzaken naar aanleiding van een contractuele wanprestatie. Alvorens een persoon zijn woonst kan verliezen, moet de rechter namelijk de ernst van de contractuele wanprestatie kunnen toetsen<sup>130</sup>.

#### 2.8.3.3 De proefperiode

Het NETWERK TEGEN ARMOEDE, HUURPUNT en de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN geven aan dat de proefperiode in haar huidige vorm nog weinig betekenis heeft, aangezien er zo goed als geen gevolgen aan worden gekoppeld.

#### 2.8.3.4 Tijdelijke huurcontracten

In navolging van het Brusselse en Waalse gewest plant de Vlaamse overheid om het principe van onbepaalde duur van sociale huurovereenkomst af te schaffen en in te wisselen voor tijdelijke huurcontracten. Voor nieuwe huurders zou de looptijd van het huurcontract initieel negen jaar bedragen. Na afloop van deze periode zou de huurovereenkomst eindigen wanneer de huurder niet langer tot de doelgroep van de sociale huisvesting behoort of wanneer hij een onderbezette woning bewoont en na twee eerdere aanbiedingen weigert te verhuizen naar een aangepaste woning. Voldoet de huurder daarentegen aan de inkomens- en bezettingsvoorwaarden, dan wordt de huurovereenkomst telkens met perioden van drie jaar verlengd. Op deze manier wil de Vlaamse overheid de uitstroom van hogere inkomensgroepen realiseren en onderbezetting tegengaan.

Onder meer de VLAAMSE WOONRAAD stelt dat maatregelen die tot doel hebben om de efficiëntie van het sociaal huurstelsel te verhogen (optimale benutting van het sociale woningpatrimonium) een legitieme beleidskeuze kunnen vormen. Het feit dat het nieuwe systeem van toepassing zou zijn op alle (nieuwe) sociale huurders, terwijl de geïdentificeerde problemen beperkt zijn qua omvang en via minder verregaande maatregelen kunnen worden gerealiseerd, doet evenwel de vraag rijzen naar noodzakelijkheid en proportionaliteit van tijdelijke huurcontracten.<sup>131</sup> Daarnaast meent de Woonraad dat de vooropgestelde wijziging de regelgeving eveneens zal complexer maken en voor bijkomende administratieve lasten zal zorgen.

#### 2.8.3.5 Beëindiging na inbreuken op de huurdersverplichtingen

De verplichtingen inzake sociale hulp en begeleiding betekenen zoals gezegd dat de sociale verhuurder de overeenkomst pas zal kunnen beëindigen nadat hij zelf bepaalde inspanningen heeft uitgevoerd. De VMSW signaleert dat er bij huurachterstallen in de praktijk dan ook een procedure wordt opgestart waarin de huurder sterker wordt opgevolgd, welzijnsactoren worden betrokken en men uiteindelijk tot een afbetaling zal trachten te komen. In sommige gevallen start de verhuurder ook een procedure voor de vrederechter, die zal worden stopgezet van zodra de huurder betaald heeft.

Leidt het dossier toch tot een uitspraak van de vrederechter met beëindiging van de huurovereenkomst, dan blijken sociale verhuurders echter niet altijd de effectieve uithuiszetting te willen uitvoeren. Nochtans heeft de persoon in kwestie, behoudens een eventuele respijttermijn, geen recht

<sup>130</sup> EHRM 13 mei 2008, McCann t. Verenigd Koninkrijk en GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008.

<sup>131</sup> Bij een soortgelijke wijzigingen in het Waalse Gewest wees de Raad van State erop dat de invoering van tijdelijke huurcontracten maar moeilijk als noodzakelijk kan worden bestempeld, aangezien het ook bij contracten van onbepaalde duur mogelijk is om geregelde tijdstippen te controleren of huurders nog aan bepaalde voorwaarden voldoen (Advies RvS nr. L.39.575/4, *Parl. St. W. Parl.*, 2005-2006, nr. 322/1).

meer om in de woning te blijven na beëindiging van de huurovereenkomst. Om te vermijden dat de desbetreffende persoon op straat komt te staan, zal hij zich opnieuw moeten inschrijven en de toewijzing van een woning verkrijgen (eventueel na een versnelde toewijzing, op basis van bijzondere omstandigheden van sociale aard). De VMSW vraagt om na te gaan of het aangewezen is om in dergelijke gevallen te kunnen afwijken van de inschrijvings- en toewijzingsregels.

## 2.9 Sancties

### 2.9.1 Juridische context

Om de naleving van de regels van het sociaal huurstelsel te waarborgen, voorzien de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur in een aantal handavingsinstrumenten.

In de eerste plaats kunnen door de toezichthouder administratieve maatregelen worden opgelegd aan de huurder en de verhuurder die voorwaarden voor het huren van een sociale woning niet naleven. Het kan dan gaan om a) de stopzetting of de uitvoering of het opleggen van werken, handelingen of activiteiten; of b) het verbod om gebruik te maken van installaties en toestellen of een verbod tot het houden van huisdieren, wanneer die overmatige hinder veroorzaken.

De maatregelen moeten erop gericht zijn om de inbreuk te beëindigen, de gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken, of herhaling ervan te voorkomen. Wanneer de opgelegde maatregelen niet tijdig wordt uitgevoerd, kan de toezichthouder de maatregelen zelf uitvoeren, al dan niet met beroep op derden (artikel 102bis §1, Vlaamse Wooncode en artikel 53 Kaderbesluit Sociale Huur).

Aan de huurder kan de toezichthouder daarnaast ook een administratieve geldboete opleggen wegens het niet-nakomen van de huurdersverplichtingen. De toezichthouder zal dit meer bepaald kunnen na een ingebrekestelling en bij een gemotiveerde beslissing (artikel 102bis §3-8, Vlaamse Wooncode en artikel 54 Kaderbesluit Sociale Huur).

De Vlaamse Wooncode heeft verder ook strafsancties vastgesteld bij domiciliefraude en voor gevallen waarin de huurder het toezicht verhindert (artikel 102bis §9, Vlaamse Wooncode).<sup>132</sup>

### 2.9.2 Bedoeling van de regelgever

De mogelijkheid om, naast de privaatrechtelijke mechanismen, ook administratieve en strafrechtelijke maatregelen of sancties op te leggen, houdt verband met het feit dat de verhuring van sociale woningen wordt beschouwd als de uitvoering van een opdracht van algemeen belang. Net omdat deze opdracht private belangen overstijgt, kunnen ook publiekrechtelijke instrumenten worden ingezet om misbruiken tegen te gaan. Op die manier kan worden vermeden dat huurders die het sociaal huurstelsel uitbuiten of misbruiken het voortbestaan van het stelsel in gedrang brengen.<sup>133</sup>

### 2.9.3 Knelpunten

#### 2.9.3.1 Het opleggen van een administratieve boete

De toezichthouder kan een administratieve geldboete opleggen aan de huurder die de huurdersverplichtingen (cf. artikel 98 §3, Vlaamse Wooncode) niet naleeft. Sommige actoren plaatsen echter kanttekeningen bij het systeem van een boete als mogelijk sanctie. HUURPUNT wijst bijvoorbeeld op de problemen van betaalbaarheid en de huurachterstal die ten gevolge van een boete kunnen ontstaan. VIVAS stelt dan weer de vraag of de sanctiemechanismen in verhouding staan tot de omvang en

<sup>132</sup> Sommige andere bepalingen, zoals de weigering van toewijzing of de schrapping uit het kandidatenregister, hebben ook een sanctionerend karakter, maar kunnen niet worden beschouwd als administratieve of strafrechtelijke sancties (MICHEL, P., "De sancties" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 161-165).

<sup>133</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 176

de ernst van de inbreuken, terwijl Toezicht zich volgens hen ook meer en meer dreigt toe te leggen op controletaken ten aanzien van huurders en niet ten opzichte van verhuurders. Ook stelt men vast dat de overheid met het systeem van administratieve boetes strenger optreedt dan op de private huurmarkt. De vraag is of dit noodzakelijk is en of men sociale huurders ook niet op andere, meer positieve manieren kan responsabiliseren.<sup>134</sup>

## 2.10 Rechtsbescherming

### 2.10.1 Juridische context

De (kandidaat-)huurder die een geschil heeft met de sociale verhuurder kan op verschillende manieren trachten om zijn rechten en belangen te doen respecteren.

#### 2.10.1.1 Het klachtendecreet, het Openbaarheidsdecreet en het Ombudsdecreet

Artikel 27, tweede lid, Vlaamse Wooncode bepaalt dat het Openbaarheidsdecreet<sup>135</sup> en het Ombudsdecreet<sup>136</sup> van toepassing zijn op sociale woonorganisaties. Onrechtstreeks betekent dit ook dat het Klachtendecreet<sup>137</sup> eveneens van toepassing is, aangezien de Vlaamse Ombudsdienst wordt beschouwd als een tweedelijnsklachtenbehandelaar. Bijgevolg zullen sociale verhuurders intern een klachtenbehandelaar moeten aanduiden die klachten registreert en opvolgt overeenkomstig de ombudsnormen van de Vlaamse Ombudsdienst. Wanneer de interne behandeling van de klacht niet tot het gewenste resultaat leidt, kan dan in tweede lijn worden overwogen om een klacht in te dienen bij de Vlaamse Ombudsdienst.

De ombudsman kan bemiddelend en adviserend optreden en kan in individuele gevallen om een billijke oplossing vragen. Waar via de behandeling van klachten meer algemene problemen duidelijk worden, zoals bijvoorbeeld omtrent de regelgeving, kan de ombudsman dit eveneens signaleren.<sup>138</sup>

#### 2.10.1.2 De vrederechter

Voor geschillen die voortvloeien uit de sociale huurovereenkomst kan de huurder zich steeds wenden tot de gewone rechter.<sup>139</sup> Ongeacht de waarde van de vordering zal het meer bepaald de vrederechter zijn die kennis neemt van geschillen betreffende de verhuring van onroerende goederen (artikel 591, 1° Gerechtelijk Wetboek). Wanneer daarentegen nog geen sociale huurovereenkomst bestaat, zoals bijvoorbeeld bij de beslissing om geen versnelde toewijzing toe te kennen, is de vrederechter niet bevoegd om kennis te nemen van het geschil.<sup>140</sup>

---

<sup>134</sup> De te doorlopen procedureregels werden door de actoren eveneens als een knelpunt aangeduid. Tot voorkort moest immers een vrij zware procedure worden doorlopen, waardoor deze vorm van handhaving uiteindelijk als weinig efficiënt werd aangevoeld. Door een recent wijzigingsdecreet werd echter een eenvoudigere procedure uitgewerkt. Op dit moment is het nog onmogelijk om de gevolgen daarvan te beoordelen (Decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 13 december 2016).

<sup>135</sup> Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 18 augustus 2004.

<sup>136</sup> Decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *BS* 28 augustus 1998.

<sup>137</sup> Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen, *BS* 17 juni 2001.

<sup>138</sup> SCHRAM, F., "Betwistingen" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 193-224 en HANSELAER, A., HUBEAU, B. & JANSSENS, E., "Behoorlijk bestuur, ook in sociale huur. Klachten over sociale huur bij de Vlaamse Ombudsdienst", *Huur*, 2005, 116-124.

<sup>139</sup> Ook de verhuurder kan naar de vrederechter stappen. De verhuurder zal daarbij weliswaar rekening moeten houden met het feit dat hij een opdracht van algemeen belang vervult. Zo mag de verhuurder de toestand van de betrokken huurder niet onevenredig benadelen door zonder dat dit noodzakelijk is voor de duurste wijze van rechtsgang te kiezen. In casu werd beslist dat de kosten voor een gerechtsdeurwaardersexploot ten laste bleven van de verhuurder, aangezien ook de goedkopere manier van een verzoekschrift op tegenspraak mogelijk was om het geding op te starten (Vred. Grâce-Hollogne 11 mei 2000, *Echos. Log.*, 2000, 159 en Vred. Grâce-Hollogne 24 maart 2000, *Echos. Log.*, 2000, 162).

<sup>140</sup> Vred. Sint-Pieters-Woluwe 14 januari 2013, *Jurim Pratique*, 2013, 403.

VANDROMME wijst er verder op dat de beoordelingsbevoegdheid van de vrederechter niet uniform is geregeld en afhankelijk is van welk geschil hij krijgt voorgelegd. Rechters kunnen beslissingen van de overheid in principe immers slechts marginaal toetsen. Dit betekent dat zij mogen nagaan of de overheid in redelijkheid tot een bepaald besluit kon komen, zonder de inhoud van de beslissing zelf te mogen beoordelen. Telkens wanneer het grondrecht op wonen rechtstreeks of onrechtstreeks in het geding is, krijgt de rechter echter een veel grotere beoordelingsbevoegdheid om het geschil te beoordelen. Zeker wanneer het gaat om situaties waarin de huurder zijn woning dreigt te verliezen, kan de rechter dan ook de volle rechtsmacht uitoefenen en nagaan of de gevolgen voor de huurder zijn recht op wonen wel evenredig zijn aan de tekortkoming die hem wordt verweten.<sup>141</sup>

### 2.10.1.3 Toezicht en beroepsmogelijkheden

Binnen het agentschap Wonen heeft de afdeling Toezicht de taak om ervoor te zorgen dat sociale verhuurders handelen conform de geldende regelgeving en het algemeen belang.<sup>142</sup> In het kader van deze opdracht heeft de toezichthouder onder meer het recht om plaatsbezoeken af te leggen, inzage te nemen in alle stukken en bescheiden, deel te nemen aan de bestuursvergaderingen, aangelegenheden te agenderen en alle informatie te verkrijgen die nodig of nuttig is voor de uitoefening van het toezicht. Elke beslissing die de sociale verhuurder neemt en die strijdig is met de toepasselijke regelgeving of het algemeen belang kan de toezichthouder bovendien schorsen of vernietigen. De beoordelingsbevoegdheid van de toezichthouder omvat dus zowel een wettigheidscontrole, als het aftoetsen van de opportuniteit van de genomen beslissing.<sup>143</sup>

Verder kan de sociale verhuurder binnen een termijn van 30 kalenderdagen beroep aantekenen bij de Vlaamse regering tegen een beslissing van de toezichthouder tot vernietiging. Het Toezichtsbesluit<sup>144</sup> verduidelijkt dat dit beroep meer bepaald moet worden gericht aan de minister bevoegd voor het Woonbeleid (artikel 8 Toezichtsbesluit). De minister willicht het beroep in of wijst het af. Meer bepaald kan het beroep worden ingewilligd, met als gevolg dat de vernietiging ongedaan wordt gemaakt, of afgewezen, waardoor de beslissing definitief wordt vernietigd. In het laatste geval kan de toezichthouder overgaan tot het agenderen van de aangelegenheid waarover het bestuursorgaan van de betrokken sociale verhuurder een beslissing moet nemen. De toezichthouder kan daarbij ook een termijn bepalen waarbinnen deze beslissing moet worden genomen en hem ter goedkeuring worden voorgelegd. Wanneer binnen deze termijn geen beslissing werd genomen, of wanneer de toezichthouder de beslissing niet goedkeurt, dan kan hij in de plaats treden van het bestuursorgaan<sup>145</sup> (artikel 29bis Vlaamse Wooncode).<sup>146</sup>

Tegen de beslissing van de minister, of tegen de beslissing van de toezichthouder wanneer het niet gaat om een beslissing tot vernietiging, kan ten slotte een beroep tot schorsing of vernietiging worden ingediend bij de Raad van State. De toetsing die door de Raad van State zal worden uitgevoerd, is meer

---

<sup>141</sup> BERNARD, N., "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel – le droit au logement et la cour européenne des droits de l'homme", *Rev.trim.dr.h.*, 2009, 527 en VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 92-93.

<sup>142</sup> Dit houdt onder meer in dat sociale verhuurders bij hun beslissingen rekening zullen moeten houden met de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het redelijkheids- en het zuinigheidsbeginsel (RvS 26 juni 2014, nr. 227.910 en HUBEAU, B. & VANDROMME, T., *Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)*, RW, 2015-2016, 1063).

<sup>143</sup> Aansluitend voorziet het Kaderbesluit Sociale Huur dat de toezichthouder kan beslissen dat bepaalde beslissingen van de sociale verhuurder aan hem moeten worden voorgelegd (artikel 12 §1, vijfde lid, artikel 22, derde lid en artikel 24 §1, Kaderbesluit Sociale Huur).

<sup>144</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011 houdende organisatie van het toezicht, vermeld in artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode, BS 2 februari 2012.

<sup>145</sup> MICHEL, P., "De sancties" in HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 166-168.

<sup>146</sup> In sommige gevallen, zoals wanneer een sociale verhuurder het toezicht verhindert of een geschorste of vernietigde beslissing toch uitvoert, kan ook een administratieve geldboete worden opgelegd.

bepaald de wettigheidscontrole, aangezien het niet aan de rechter toekomt om in de plaats van het bestuur te treden.<sup>147</sup>

#### 2.10.1.4 De verhaalprocedure

In bepaalde, limitatief omschreven gevallen kan een kandidaat-huurder die zich benadeeld acht door een beslissing van een sociale verhuurder een beoordeling vragen aan de toezichthouder.

Deze beoordeling kan meer bepaald worden gevraagd voor de beslissing om:

- a) een woning toe te wijzen aan een andere kandidaat-huurder;
- b) een kandidaat-huurder te schrappen uit het kandidatenregister;
- c) de toewijzing van een woning aan een bepaalde kandidaat te weigeren;
- d) een persoon niet in te schrijven of te laten toetreden;
- e) de voorkeur van een kandidaat te weigeren;
- f) een kandidaat niet op te nemen in het referentiebestand voor de huurpremie;
- g) de redenen die een kandidaat-huurder opgeeft om een aanbod te weigeren als niet gegrond te beschouwen.

De toezichthouder zal dan de gegrondheid van de beslissing beoordelen en zal binnen een termijn van 30 dagen zijn oordeel aan de verhuurder betekenen. Wanneer het verhaal gegrond is, heeft de verhuurder op zijn beurt maximaal 30 dagen om een nieuwe beslissing te nemen en de huurder hiervan op de hoogte te brengen. De toezichthouder kan echter niet in de plaats treden van de sociale verhuurder, noch de oorspronkelijke beslissing vernietigen. De concrete gevolgen van een (succesvolle) verhaalprocedure worden geregeld in Kaderbesluit, naargelang de bestreden beslissing (artikel 30 Kaderbesluit Sociale Huur).<sup>148</sup>

#### 2.10.2 Bedoeling van de regelgever

Bij het optreden van de overheid kunnen conflictsituaties tussen overheid en burger ontstaan. De burger kan daarbij zich in de eerste plaats tot de justitiële of administratieve rechter richten om aan deze conflictsituaties een einde te stellen en zijn belangen te waarborgen (jurisdictioneel beroep). Traditioneel bestaat daarnaast ook de mogelijkheid, of in sommige gevallen de verplichting, om zich eerst tot de overheid zelf te wenden om een oplossing te vinden voor het conflict (administratief beroep). Van meer recente datum zijn dan weer de mechanismen van preventieve rechtsbescherming, zoals het Ombudsdecreet, het Klachtendecreet en het Openbaarheidsdecreet, die tot doel hebben om conflicten tussen overheid en burger te voorkomen (administratieve procedure in niet-betwiste zaken).<sup>149</sup>

Verder werd de uitvoering van taken van algemeen belang (sociale verhuring) binnen het sociaal huurstelsel toevertrouwd aan (gesubsidieerde) private instellingen (sociale verhuurkantoren en sociale huisvestingsmaatschappijen). Om te waken over de correcte uitvoering van deze taken heeft de regelgever voorzien in een systeem van erkenningsvoorwaarden en toezicht. Ook wanneer het Vlaams

---

<sup>147</sup> Een beroep bij de Raad van State staat echter niet open tegen beslissingen van sociale verhuurkantoren en sociale huisvestingsmaatschappijen. Zij worden immers niet beschouwd als administratieve overheden die eenzijdig bindende beslissingen kunnen nemen. De VMSW kan daarentegen wel als administratieve overheid worden beschouwd (Cass. 10 juni 2005, *CDPK*, 2006, 420 en *SCHRAM, F.*, "Betwistingen" in *HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 229-230).

<sup>148</sup> Wanneer blijkt dat de woning onterecht aan een andere kandidaat werd toegewezen, of wanneer de toewijzing onterecht werd geweigerd, zal de kandidaat bijvoorbeeld een absolute voorrang krijgen (*MICHEL, P.*, "De sancties" in *HANSELAER, A. & HUBEAU, B. (eds.), Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 170-171).

<sup>149</sup> *MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. & VANDE LANOTTE, J., Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 873-873.

Woningfonds, de gemeenten, de OCMW's of de VMSW optreden als sociale verhuurder staan zij onder toezicht (artikel 29bis §1, 2° en 3°, Vlaamse Wooncode).

Een laatste aspect is ten slotte de verhaalprocedure, waarmee de regelgever aan de kandidaat-huurder het recht heeft willen geven om in bepaalde gevallen een beoordeling te vragen aan de toezichthouder. Bijzonder aan deze procedure is dat ze binnen het sociaal huurstelsel voorziet in een individueel klachtrecht. Een klachtrecht wordt immers niet algemeen georganiseerd, waardoor het in het bijzonder niet mogelijk is voor de zittende huurder om een klacht in te dienen bij de toezichthouder.

### 2.10.3 Knelpunten

#### 2.10.3.1 De invulling van het toezicht

De inhoud, organisatie en werking van het toezicht vormden in het recente verleden het voorwerp van onderzoek en nieuwe beleidsinitiatieven.<sup>150</sup>

Wanneer het sociaal huurstelsel minder gedetailleerd zou worden en de woonactoren bijgevolg meer autonomie zouden krijgen, rijst echter opnieuw de vraag naar de invulling van het toezicht. Een grotere autonomie verhoogt immers de kans op een foutieve invulling van de taken die aan de sociale woonactoren werden toevertrouwd. Vanuit het perspectief van de overheid betekent meer autonomie dan dat een grotere mate van toezicht noodzakelijk is om te waken over de correcte uitvoering van deze taken. Tegelijkertijd betekent meer autonomie ook voor de (kandidaat-)huurder dat er voldoende (meer) rechtsbescherming moet zijn om zijn belangen te waarborgen en desgevallend een correcte toepassing van de wet te kunnen afdwingen.

Wat dit laatste aspect betreft, blijkt dat de rechtsbescherming in het sociaal huurstelsel slechts beperkt is geregeld. Alleen voor de kandidaat-huurder is er met name een individueel klachtrecht via de verhaalprocedure, terwijl er voor de zittende huurder geen klachtrecht is. Deze laatste kan bijgevolg alleen een jurisdictioneel beroep instellen of, op basis van het Klachtendecreet en het Ombudsdecreet, een klacht indienen bij de sociale verhuurder en vervolgens ook bij de Vlaamse Ombudsdienst. De rol van de Ombudsdienst is echter louter bemiddelend, terwijl het instellen een jurisdictioneel beroep kostelijk is en een lange periode in beslag neemt. Op voorwaarde dat men op de hoogte is van de klacht kan de toezichthouder wel ambtshalve optreden en de omstreden beslissing eventueel schorsen of vernietigen (evenals de verhuurder in gebreke stellen of een boete opleggen). Over een dergelijke beoordeling bestaat echter geen garantie.

Bovendien blijkt dat ook discussie bestaat omtrent de inhoud en uitoefening van het toezicht. Zo gaven woonactoren in het verleden reeds aan dat ze menen dat er sprake is van legalistische, formalistische interpretaties door de afdeling Toezicht, waarbij men regels om de regels toepast, zonder oog te hebben voor het doel van de norm in kwestie. Als gevolg daarvan zou de autonomie van de actoren uiteindelijk worden uitgehold.<sup>151</sup> De vraag is dan echter of het onderliggende probleem de handhaving van de gedetailleerde regelgeving is of de gedetailleerde aard van de regelgeving zelf, aangezien een gedetailleerd en uitgebreid sociaal huurstelsel ook betekent dat de toezichthouder zelf maar weinig appreciatiemarge overhoudt. Het verruimen van de autonomie zou dan uiteindelijk ook kunnen betekenen dat frustraties omtrent het toezicht worden voorkomen.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> WINTERS, S., VAN DOOREN, W. & VOETS, J., *Optimalisering van het toezicht op de woonactoren*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven, 2011, 53 p.; VLAAMSE WOONRAAD, *Advies over diverse decreten met betrekking tot wonen*, Brussel, 2010, 13-15 en VLAAMSE WOONRAAD, *Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van het toezicht bepaald in artikel 29 bis van de Vlaamse Wooncode (toezicht op de sociale woonactoren)*, Brussel, 2011, 4 p.

<sup>151</sup> WINTERS, S., VAN DOOREN, W. & VOETS, J., *Optimalisering van het toezicht op de woonactoren*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven, 2011, 24.

<sup>152</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 92-93.



Daarnaast haalt de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMATTSCHAPPIJEN aan dat onduidelijkheid bestaat omtrent de bevoegdheid om de regelgeving te interpreteren. Vooral wanneer een zekere autonomie is voorzien binnen de regelgeving meent de sector dat de toezichthouder zich meer terughoudend zou moeten opstellen. Via de toetsing aan het algemeen belang en de beginselen van behoorlijk bestuur zou de autonomie soms al te zeer worden uitgehold, terwijl toezicht zich meer zou moeten richten op beslissingsprocessen en in mindere mate op de (vele en complexe) regelgeving. Huurdersorganisaties benadrukken dan net weer dat de Afdeling Toezicht ook de finaliteit en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als toetsingscriteria moet hanteren.

De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMATTSCHAPPIJEN en HUURPUNT stellen verder dat sociale verhuurders vragende partij zijn om vooraf beslissingen te kunnen aftoetsen bij de toezichthouder. Deze vraag sluit aan bij de bevinding dat inbreuken op de toepasselijke regelgeving soms hun oorsprong vinden in de complexiteit en de onduidelijkheid van de regelgeving. Zonder mogelijkheid om beslissingen voorafgaand af te toetsen, wordt de correcte interpretatie van de regelgeving dan pas laattijdig en na een inbreuk uitgeklaard, met bijkomende lasten voor de betrokken sociale verhuurder tot gevolg.<sup>153</sup>

#### 2.10.3.2 Het individueel klachtrecht

Binnen het sociaal huurstelsel is de verhaalprocedure de enige mogelijkheid voor de individuele (kandidaat-)huurder om omtrent zijn grieven een beoordeling te verkrijgen voor de toezichthouder. Een belangrijk beperking is dat de verhaalprocedure niet openstaat voor de zittende huurder en zich beperkt tot een aantal categorieën van beslissingen waartegen verhaal kan worden ingesteld. Huurdersorganisaties vragen dan ook om het klachtrecht om te vormen tot een volwaardige administratieve procedure.

Bij de bestaande procedure kan de toezichthouder bovendien noch in de plaats treden van de sociale verhuurder, noch de bestreden beslissing schorsen of vernietigen. De toezichthouder zal daarentegen slechts zijn beoordeling kunnen te kennen geven, waarna de sociale verhuurder een nieuwe beslissing kan nemen, zonder daartoe verplicht te zijn (artikel 30 Kaderbesluit Sociale Huur). Wanneer de sociale verhuurder zijn beslissing niet aanpast, kan de toezichthouder de beslissing van de sociale verhuurder echter toch vernietigen. De sociale verhuurder kan dan tegen de vernietiging in beroep gaan bij de minister bevoegd voor het woonbeleid (artikel 29bis Vlaamse Wooncode). Huurdersorganisaties menen evenwel dat het mechanisme van beroep bij de minister zorgt voor te weinig consistentie.

De AFDELING TOEZICHT geeft verder te kennen dat de huidige verhaalprocedure voor een zware werklast zorgt. Huurdersorganisaties vragen op hun beurt om meer rekening te houden met de beoogde doelgroep. In het bijzonder signaleren zij dat de aandacht voor de kennis en de kennismogelijkheden van de sociale huurreglementering door de doelgroep momenteel te beperkt is. Het gevolg is dat sociale huurders en kandidaat-huurders ook te weinig in staat zijn om hun rechten te laten respecteren. Tegelijkertijd wordt het bestaan van voldoende effectieve mechanismen van rechtsbescherming als een noodzakelijke voorwaarde aanzien om aan de lokale actoren een verruimde beleidsvrijheid toe te kennen.

VIVAS en het VLAAMS HUURDERSPLATFORM wensen het doelpubliek van de sociale huisvesting dan ook te versterken en verder te ondersteunen bij het laten naleven van hun rechten. Zij wijzen er daarbij op dat in andere landen, zoals bijvoorbeeld in Nederland met de zogenaamde 'Overlegwet', de inspraakmogelijkheden van huurdersgroepen veel sterker zijn uitgewerkt, met onder meer een aantal formele basisrechten inzake informatie, overleg met en advies aan de verhuurder. Aansluitend stellen zij de vraag of een verhoogde autonomie niet moet worden gekoppeld aan een versterkte (materiële en formele) motiveringsplicht, net als of de bestaande betwistingsmogelijkheden voor het doelpubliek voldoende toegankelijk zijn. De beschikbaarheid van laagdrempelige informatie over de toepasselijke

---

<sup>153</sup> VLAAMSE WOONRAAD, Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van het toezicht bepaald in artikel 29 bis van de Vlaamse Wooncode (toezicht op de sociale woonactoren), Brussel, 2011, 3.



regelgeving en de algemene bekendheid van het feit dat men bij huurdersbonden kan aankloppen met vragen over sociale huur worden meer bepaald als concrete knelpunten aangevoeld.

### 3. EVALUATIE VAN DE TOEGANG VAN BIJZONDERE DOELGROEPEN TOT DE SOCIALE HUUR

#### 3.1 Inleiding

Het sociaal huurstelsel bevat meerdere mogelijkheden om de toegang van bijzondere doelgroepen tot de sociale huur te bevorderen of te versnellen. In het Kaderbesluit Sociale Huur (KSH) waren daarvoor al voorrangsregels voorzien. Zo bevatte het standaard toewijzingssysteem al voorrangsregels die beoogden sommige doelgroepen sneller toegang te geven. Bijkomende mogelijkheden waren er via lokale toewijzingsreglementen gebaseerd op een doelgroepenplan. Verder waren er de zogenaamde ‘verhuringen buiten het sociaal huurstelsel’ en de projecten ‘wonen-welzijn’. Artikel 24 §2 van het KSH van 2007 bevatte de mogelijkheid om versneld toe te wijzen aan daklozen. Bij Besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 2013 werd artikel 24 §2 uitgebreid met bijkomende mogelijkheden om een woning versneld toe te wijzen aan daklozen en aan personen die zelfstandig wonen of gaan wonen met begeleiding.

In het kader van een (dit) onderzoek naar de mogelijkheden om het KSH te vereenvoudigen, is een van de vragen of het naast elkaar bestaan van deze verschillende mogelijkheden van toewijzen aan deze doelgroepen wel efficiënt is en of er geen incongruenties bestaan tussen de verschillende systemen. Bovendien worden op het terrein moeilijkheden vastgesteld met de toepassing van artikel 24 §2. De onderzoeksvraag in dit rapport (deel) is daarom de evaluatie van dat artikel, dit binnen de ruimere context van andere mogelijkheden van toewijzing van sociale woningen aan bijzondere doelgroepen.

In de omschrijving van de onderzoeksopdracht is uitdrukkelijk bepaald dat het onderzoek zich beperkt tot technische aspecten van het regelgevend kader en niet ingaat op de beleidsmatige vragen over de sociale huur (zoals wie behoort tot de doelgroep en wie behoort voorrang te krijgen). Wat betreft de evaluatie van artikel 24 §2 ligt dus de focus op de beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van de maatregel, niet op de vraag of de doelgroep via deze maatregel meer of minder toegang moet krijgen tot de sociale huur. Deze meer principiële beleidsvragen komen aan bod in ander onderzoek van het Steunpunt of maken deel uit van andere beleidstrajecten.

Vooraleer de evaluatie aan te vatten schetsen we in dit rapport de wijze waarop in het KSH de toewijzing aan bijzondere doelgroepen vandaag geregeld is. Vervolgens geven we een eerste overzicht van de knelpunten die naar voor komen in bestaande teksten en standpunten van actoren. In het derde deel van dit rapport formuleren we de evaluatievragen die de basis zullen vormen van de gesprekken met de actoren. Het rapport eindigt met aanbevelingen voor bijsturing van de regelgeving.

#### 3.2 Toewijzing aan bijzondere doelgroepen: huidige regeling

Onder ‘bijzondere doelgroepen’ verstaan we groepen die een bijzondere nood hebben op vlak van wonen, zonder dat dit specifiek te maken heeft met inkomen. De nood kan het gevolg zijn van lichamelijke vereisten (zoals bij ouderen of personen met een beperking), een psychische stoornis of kwetsbaarheid (bv. personen die een psychiatrische instelling verlaten), een bijzondere sociale situatie (bv. daklozen, thuislozen, personen die een gevangenis verlaten, jongeren die een instelling voor bijzondere jeugdzorg verlaten, ...). Hierna leggen we uit hoe in de huidige regelgeving sociale woningen kunnen worden toegewezen aan deze bijzondere doelgroepen.

De huidige regeling voor toewijzing van sociale woningen is in het algemeen redelijk complex. De toewijzing verloopt vooreerst via een standaardluik, dat de regels bevat die algemeen van toepassing zijn in Vlaanderen (zie 3.2.1). Sinds 1 januari 2008 kan de lokale overheid ook eigen accenten leggen in het toewijzingsbeleid (3.2.2). Zowel in het standaardluik als in het lokale toewijzingsbeleid zijn er regels

voor de toewijzing van woningen aan bijzondere doelgroepen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om woningen versneld toe te wijzen volgens artikel 24 (besproken in 3.2.3), is er de mogelijkheid om woningen te verhuren buiten het sociaal huurstelsel (3.2.4) en zijn er uitzonderingen op de regelgeving mogelijk binnen de projecten wonen-welzijn (3.2.5).

### 3.2.1 Het standaardluik

Het standaardluik voorziet in twee aparte systemen van toewijzing. Enerzijds is er het toewijzingssysteem voor de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW). Daarnaast bestaat het toewijzingssysteem voor de sociaal verhuurkantoren (SVK's). De andere verhuurders (OCMW's, Vlaams Woningfonds, gemeente) hebben de keuze tussen één van beide systemen. Ze moeten die keuze bekendmaken in het intern huurreglement.

Om te bepalen wie van de kandidaat-huurders die voldoen aan de voorwaarden, het meest aanspraak maakt op de woning, wordt achtereenvolgens rekening gehouden met:

- de voorkeur van de kandidaat-huurder;
- de rationele bezetting;
- de voorrangsregels;
- de chronologische volgorde.

We leggen hierna kort uit hoe toewijzingen aan bijzondere doelgroepen mogelijk zijn in de twee toewijzingssystemen.

#### 3.2.1.1 Het toewijzingssysteem voor SHM's

In het toewijzingssysteem voor SHM's en VMSW (hierna in het kort steeds 'toewijzingssysteem voor SHM's' genoemd) vinden we op twee manieren een regeling voor bijzondere doelgroepen: via de 'rationele bezetting' en via de voorrangsregels.

##### *Rationele bezetting*

De rationele bezetting van de woning is het eerste waarnaar wordt gekeken in geval een woning in aanmerking komt voor een toewijzing (artikel 18). Het doel van rationele bezetting is dat de woning is aangepast aan de samenstelling van het gezin, daarbij rekening houdt met de fysieke toestand van deze personen. De SHM's definiëren in hun intern huurreglement de inhoud van het begrip 'rationele bezetting'.

##### *Vorrangsregels*

Achtereenvolgens moeten (artikel 19) een aantal absolute voorrangsregels worden toegepast. Deze regels hebben een hiërarchische volgorde.

De eerste van deze absolute voorrangsregels (artikel 19, eerste lid, 1°) is dat de woning is aangepast aan de fysieke gesteldheid van de kandidaat-huurder. Er moet dan voldaan zijn aan voorwaarden m.b.t. de woning en de bewoner:

- de woning: de investeringen om de woning aan te passen aan de fysieke beperkingen moeten voldoende groot zijn;
- de bewoner: de beperking moet in verhouding zijn met deze investeringen; de leeftijd speelt daarbij geen rol; een medisch attest kan de beperking aantonen.

Kandidaat-huurders die zijn ingeschreven voor een sociale assistentiewoning krijgen enkel voorrang als de woning een assistentiewoning is.

Artikel 19, eerste lid, 8° geeft voorrang aan de kandidaat-huurder die een ontvoogde minderjarige persoon is.

Naast deze absolute voorrangsregels kan de SHM ook bijkomende voorrangsregels hanteren. Deze hebben echter geen betrekking op bijzondere doelgroepen.

### 3.2.1.2 Het toewijzingssysteem voor SVK's

De toewijzing van SVK-woningen is geregeld in artikel 21 van het KSH.

#### *Rationele bezetting*

Net als de SHM's kunnen SVK's de invulling van rationele bezetting definiëren in het intern huurreglement, waarbij opnieuw ook de geschiktheid van de woning voor de fysieke gesteldheid een element kan zijn. Extra is hier wel dat aan SVK's wordt gevraagd om bij deze definitie van rationele bezetting er rekening mee te houden dat woningen aan een aantal voorwaarden moeten voldoen indien de bewoner (persoon ouder dan 65 jaar of persoon met een handicap) aanspraak wil maken op een huursubsidie. Deze voorwaarden (die worden afgetoetst door Wonen-Vlaanderen bij het toekennen van de huursubsidie) hebben betrekking op:

- de technische uitrusting in de woning;
- de toegankelijkheid van de vertrekken;
- de toegankelijkheid van de woning en de bereikbaarheid vanaf het openbaar domein;
- de aanwezigheid van aan wonen complementaire functies in de omgeving van de woning.

#### *Voorrangsregels*

Voor SKV's geldt dezelfde absolute voorrangsregel als voor SHM's dat de woning is aangepast aan de fysieke gesteldheid van de kandidaat-huurder.<sup>154</sup> Na toepassing van deze en andere absolute voorrangsregels wordt de woning toegewezen volgens een puntensysteem. Dit puntensysteem is gebaseerd op vier verplichte gewogen prioriteiten (woonnood, kinderlast, actueel besteedbaar inkomen en mutatievraag van een zittende huurder) en op twee optionele gewogen prioriteiten (aantal jaren ingeschreven op de wachtlijst en aantal jaren in de gemeente of het werkingsgebied). In een uitvoeringsbesluit<sup>155</sup> worden deze vier prioriteiten nader gedefinieerd en worden hier punten aan toegekend. Zo bestaat de prioriteit woonnood uit de volgende deelaspecten:

- 1° een effectieve of dreigende dakloosheid;
- 2° wonen in een goed dat niet geschikt is voor wonen;
- 3° de verminderde kwaliteit of overbewoning van een woning;
- 4° de betaalbaarheid van de huurprijs;
- 5° het zelfstandig wonen of gaan wonen van een minderjarige met begeleiding door een erkende dienst.

Onder de eerste prioriteit (een effectieve of dreigende dakloosheid) vallen volgende situaties (met verschillende gewichten):

- a) geen huisvesting of opvang of verblijf in nachtopvang hebben;
- b) een instelling of gevangenis kunnen of moeten verlaten en geen woonrecht meer hebben elders;
- c) verblijf in opvangtehuis, noodwoning, crisisopvang, transitwoning of hotel;
- d) verlies woonrecht en opvang bij vrienden of familie;
- e) gerechtelijke uithuiszetting en betekend vonnis;

---

<sup>154</sup> Deze voorrangsregel komt hier wel niet eerst, maar pas na de voorrang die uitgaat naar een kandidaat-huurder die zelf een woning aanbrengt.

<sup>155</sup> Ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, inmiddels meerdere keren gewijzigd.

- f) opzegging huurovereenkomst door eigenaar met een opzegtermijn van minder dan drie maanden of de woning verplicht en rechtsgeldig moeten verlaten binnen een termijn van minder dan drie maanden;
- g) gerechtelijke uithuiszetting zonder betekend vonnis;
- h) opzegging huurovereenkomst door eigenaar met een resterende opzegtermijn tussen drie en zes maanden of de woning verplicht en rechtsgeldig moeten verlaten binnen een termijn van drie tot zes maanden.

Dit puntensysteem heeft tot gevolg dat bepaalde groepen een hoog puntenaantal krijgen en zo sneller toegang hebben tot een SVK-woning dan andere groepen. Dit is bv. het geval voor daklozen, voor kandidaat-huurders die een instelling of gevangenis verlaten, voor minderjarigen die zelfstandig gaan wonen met begeleiding door een erkende dienst.

### 3.2.2 Lokale accenten in de toewijzing (artikel 28)

Sedert de invoering van het 'Kaderbesluit sociale huur' (1 januari 2008) is er niet enkel een standaardreglement voor toewijzing van sociale huurwoningen, maar kan de lokale overheid ook eigen accenten leggen in het toewijzingsbeleid (artikel 26 KSH). Deze mogelijkheid werd ingebouwd met de uitdrukkelijke bedoeling gemeenten meer mogelijkheden tot sturing van de sociale huisvesting te bieden.

In dit geval moet de gemeenten daartoe specifieke toewijzingsregels opstellen die afwijken van de standaardregels. Het toewijzingsreglement en elke wijziging er van moet worden goedgekeurd door de minister of zijn gemachtigde. In het toewijzingsreglement worden de objectieve gegevens opgenomen ter onderbouwing van de noodzaak tot het opstellen van een toewijzingsreglement. De goedgekeurde bepalingen in het toewijzingsreglement moeten worden geïntegreerd in het interne huurreglement van de verhuurder. Dat gemeenten gevraagd werden zich zo uitgebreid te verantwoorden, vindt haar grond in de zorg van de Vlaamse overheid voor het recht op wonen. Een afwijking van de standaardregels wordt enkel aanvaard indien dit voldoende gemotiveerd kan worden op basis van gegevens over de lokale situatie en na overleg met lokale actoren. Daarnaast wenste de Vlaamse overheid op deze manier de gemeenten aan te moedigen na te denken over het lokaal te voeren woonbeleid en weloverwogen beslissingen te nemen.

Drie lokale beleidsdoelen komen in aanmerking voor lokale toewijzingsregels. Het verlenen van voorrang aan specifieke doelgroepen (artikel 28 KSH) is er daar een van.<sup>156</sup> Een doelgroepenproject kan inhouden dat woningen worden gebouwd die zijn aangepast aan de noden van een bepaalde doelgroep, maar kan ook gaan over het bij voorrang toewijzen van bestaande woningen aan een bijzondere doelgroep. Woningen kunnen niet worden voorbehouden voor bepaalde groepen. Het moet steeds gaan over voorrang bij de toewijzing. Als er niemand meer van de doelgroep op de wachtlijst staat, wordt de woning toegewezen aan een gewone kandidaat-huurder.

Indien de gemeente voorrang wil verlenen aan een bepaalde doelgroep, dan moet een doelgroepenplan worden gemaakt in overleg met de lokale huisvestings- en welzijnsactoren. Dit doelgroepenplan moet minstens volgende elementen bevatten:

- een beschrijving van de doelgroep;
- de specifieke problemen die deze doelgroep ondervindt om een aangepaste en betaalbare woning te vinden;
- cijfergegevens over het aantal kandidaat-huurders die behoren tot de doelgroep;
- flankerende maatregelen die voor die doelgroep worden genomen door de verhuurder, de lokale besturen en de welzijnsactoren.

<sup>156</sup> De twee andere zijn: het versterken van de lokale binding die mensen hebben met de gemeenten en het werken aan leefbaarheid in een wijk of deelgemeente.

De verhuurder kan als voorwaarde voor bepaalde doelgroepen stellen dat er begeleidende maatregelen zijn aangeboden door een welzijns- of gezondheidsvoorziening.

Het opmaken van doelgroepenplannen vraagt van de gemeenten heel wat werk. Een vereenvoudiging werd mogelijk gemaakt met de Omzendbrief W/2011/01, later vervangen door Omzendbrief W/2014/01. Deze Omzendbrief beoogt duidelijkheid te verschaffen over de manier waarop de toewijzingsreglementen voor ouderen worden beoordeeld. In die omzendbrief stelt de minister een maximum percentage woningen als richtlijn te hanteren dat kan worden voorbehouden voor ouderen. De minimum leeftijdsgrens wordt vastgesteld op 65 jaar en de woningen die bij voorrang worden toegewezen aan ouderen moeten toegankelijk zijn en gelegen in de nabijheid van voorzieningen. Daarnaast worden twee bovengrenzen gesteld die bij de toewijzing moeten worden gerespecteerd:

- maximaal 1/3<sup>de</sup> van de studio's en 1- of 2-slaapkamerwoningen mag bij voorrang toegewezen worden aan 65-plussers;
- maximaal 1/4<sup>de</sup> van het totale patrimonium mag bij voorrang toegewezen worden aan 65-plussers.

Voor zover deze voorwaarden worden gerespecteerd, kan de vereenvoudigde procedure voor goedkeuring van een toewijzingsreglement worden gevolgd. Als de gemeente wil afwijken van deze bovengrenzen, blijft een doelgroepenplan noodzakelijk en moet de aanvraag uitgebreider worden gemotiveerd vanuit lokaal woonoverleg en de woningbouwprogrammatie.

### 3.2.3 Versnelde toewijzing (artikel 24)

De bovenstaande mogelijkheden om woningen toe te wijzen aan bijzondere doelgroepen was reeds vervat in het KSH van 12 oktober 2007. Dit oorspronkelijke KSH bevatte reeds een artikel 24 dat de mogelijkheid voorzag om woningen versneld toe te wijzen in geval van bijzondere omstandigheden van sociale aard (artikel 24 §1). Artikel 24 §2 van het KSH bood toen ook reeds de mogelijkheid tot versnelde toewijzing van een woning aan een dakloze op verzoek van het OCMW. Met het Besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 2013 werd deze mogelijkheid tot versnelde toewijzing uitgebreid met verhuringen in het kader van een samenwerking tussen wonen en welzijn.

Een versnelde toewijzing volgens artikel 24 §2 kan na deze aanpassing van 2013 gebeuren op aanvraag van een welzijns- of gezondheidsvoorziening, met name door:

- het OCMW ten behoeve van een dakloze;
- een erkende dienst voor begeleid zelfstandig wonen ten behoeve van een persoon die met toepassing van het decreet inzake bijzondere jeugdbijstand zelfstandig woont of gaat wonen met begeleiding van een erkende dienst;
- een CAW ten behoeve van een dakloze en een jongere (min 21 jaar) die niet kan begeleid worden binnen de bijzondere jeugdbijstand;
- een erkend initiatief beschut wonen, een project psychiatrische zorg in de thuissituatie of een ambulant intensief behandelteam ten behoeve van een persoon met een geestelijk gezondheidsprobleem.

Dergelijke aanvraag kan ook alleen gebeuren bij een verhuurder die valt onder het eerste toewijzingsstelsel (SHM's en VMSW). Een versnelde toewijzing op basis van artikel 24§1 kan ook door SVK's.

Als voorwaarde voor een toewijzing kan van de aanvrager geëist worden dat die de nodige begeleidingsmaatregelen voorziet. Deze begeleidende maatregelen dienen in een overeenkomst tussen de huurder en de begeleidende instantie opgenomen te worden.

De verhuurder kan een verzoek van een erkende dienst weigeren als:

- de kandidaat-huurder de begeleidingsovereenkomst weigert te ondertekenen;
- de aanvrager de begeleiding niet kan garanderen;

- de verhuurder al 5% heeft toegewezen via deze weg (waarbij 5% wordt berekend als het rekenkundig gemiddelde van het aantal toewijzingen over de 5 voorgaande jaren);<sup>157</sup>
- de kandidaat-huurder tot een gemeentelijke doelgroep behoort (en in het gemeentelijk reglement al voorzien is dat 4% van de toewijzingen voor deze doelgroep is).

De gemeente waar de woning is gelegen kan samen met de verhuurders en de aanvragers afspraken maken over de verdeling van het aantal mogelijke toewijzingen over de aanvragers en over de spreiding van de toewijzingen over het jaar.

De versnelde toewijzing kan alleen als er een woning vrijkomt die voldoet aan de voorwaarden voor rationele bezetting.

#### **3.2.4 Verhuringen buiten het sociaal huurstelsel (artikel 55 bis)**

Artikel 55bis, ingevoerd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013, voorziet dat een sociale verhuurder een woning kan verhuren aan een verhurende instelling. Maximaal 1% van het patrimonium van de verhuurder mag zo verhuurd worden 'buiten het sociaal huurstelsel'.

De verhuurder moet in dit geval aantonen dat de verhuring niet kan via een gemeentelijk toewijzingsreglement. Er kan m.a.w. niet rechtstreeks worden verhuurd aan de kandidaat-huurders van die bijzondere doelgroep. De gemeente moet bevestigen dat de verhuring aan die doelgroep in overeenstemming is met het lokale doelgroepenbeleid. De personen die tot de bijzondere doelgroep behoren, moeten voldoen aan de inkomens- en eigendomsvoorwaarden bepaald in het Kaderbesluit Sociale Huur.

Verhuringen buiten het sociaal huurstelsel zijn reglementair mogelijk zowel voor SHM's als voor SVK's. De ondersteuners van de VMSW raden de SVK's echter aan om dit niet toe te passen.

#### **3.2.5 Projecten wonen-welzijn**

In afwijking van artikel 26 en artikel 28 moet voor de samenwerkingsprojecten tussen een of meer welzijnsactoren en een huisvestingsactor geen toewijzingsreglement worden opgemaakt voor de toewijzing met voorrang aan een specifieke doelgroep. Het betreft hier samenwerkingsovereenkomsten die gesloten zijn voor 1 januari 2008 die gesubsidieerd zijn door een gemeente of een provincie of gerealiseerd zijn met een kosteloze inbreng van een onroerend goed door een welzijnsactor. Deze regeling is vastgelegd in artikel 73 ter van het KSH, en werd ingevoerd op 5 december 2011. Ze werd vooral toegepast door SHM's. Er zijn enkele SVK's geweest die projecten wonen-welzijn hebben opgezet, maar deze projecten zijn stopgezet of de werking van deze projecten kreeg een vertaling in lokale toewijzingsreglementen.

### **3.3 Evaluatiekader**

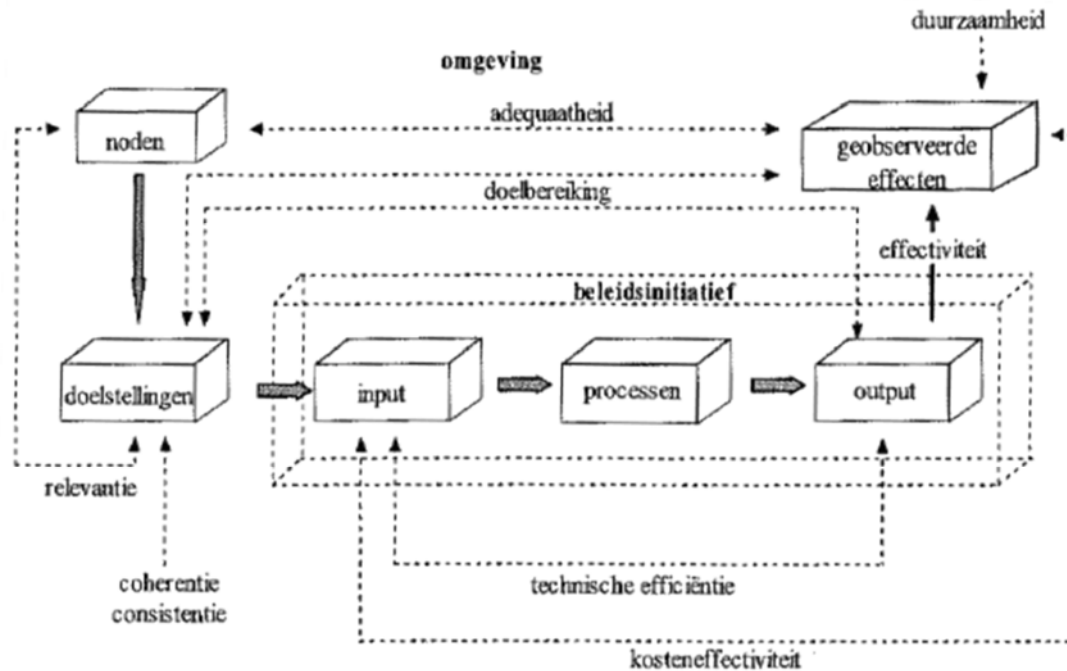
#### **3.3.1 Het in deze studie gehanteerde evaluatiekader**

In opdracht van de Vlaamse administratie bevoegd voor woonbeleid werkten Haffner, Heylen en Winters (2010) een evaluatiekader uit dat kan worden toegepast bij evaluatie van beleidsmaatregelen voor wonen. Het 'Open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus' (De Peuter, De Smedt & Bouckaert, 2007) werd hiervoor als basis genomen (zie figuur 1).

<sup>157</sup> Toewijzingen omwille van herhuisvesting omwille van renovatie worden buiten beschouwing gelaten.



**Figuur 1** Evaluatiecriteria afgeleid uit het open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus



Bron: De Peuter, De Smedt & Bouckaert (2007)

Binnen de samenleving zijn er noden die om een beleidsinterventie vragen. Aan de basis van het woonbeleid is de maatschappelijke nood om betaalbaar en kwaliteitsvol te wonen, met voldoende woonzekerheid (artikel 4 van de Vlaamse Wooncode). De interventies van de overheid hebben zowel strategische als operationele doelstellingen. Als strategische doelstellingen van het woonbeleid komt men uit bij de in de Vlaamse Wooncode vermelde doelstellingen (beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit, woonzekerheid, sociale inclusie), die samen weerspiegelen dat de Vlaamse overheid voor iedereen het recht op wonen moet garanderen. Diverse operationele doelstellingen concretiseren deze strategische doelstellingen. In het kader van deze evaluatie beperken we ons tot de operationele doelstellingen die worden beoogd met de toewijzing van sociale huurwoningen aan bijzondere doelgroepen.

### 3.3.2 Vertaling van dit evaluatiekader naar de evaluatie van de toewijzing aan bijzondere doelgroepen

Uit het Besluit en de begeleidende beleidsteksten leiden we af wat de verschillende onderdelen van het open systeemmodel zijn voor deze subsidiemaatregel. We bespreken hierna achtereenvolgens de noden, strategische en operationele doelstellingen, processen, input, output en effecten.

#### 3.3.2.1 Noden

In de Reguleringssimpactanalyse (RIA), toegevoegd aan het 'Ontwerpbesluit tot reglementering van het sociaal huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode', lezen we dat de beleidskeuzes o.a. vertrekken van de betaalbaarheid en woonzekerheid van sociale huurders. Een andere fundamentele optie van het KSH heeft te maken met het beperkte sociaal huurpatrimonium (5,6 % van het totaal in 2007) en betreft het bereik van de preciaire doelgroepen, reden waarom een specifiek doelgroepenbeleid wordt ingeschreven in het KSH.

Tegelijkertijd stond in het KSH van 2007 ook het responsabiliseren van de sociale verhuurder centraal. De RIA stelt dat de sociale verhuurder omwille van de noodzaak tot lokaal maatwerk een grotere autonomie moet kunnen verwerven (p. 5). Er werd gezocht naar een evenwicht tussen een regulier systeem en lokaal maatwerk, waarmee ook werd beoogd het lokaal draagvlak voor de sociale huisvesting te vergroten. Het kunnen voeren van een doelgroepenbeleid is daarvoor een van de middelen, naast andere mogelijkheden zoals leefbaarheidsplanning, het hanteren van optionele voorrangregels als lokale binding, etc.

Samengevat liggen volgende noden aan de basis van de diverse mogelijkheden voor toewijzing van sociale huurwoningen aan bijzondere doelgroepen:

- de nood aan betaalbare woningen voor een preciaire doelgroep;
- de nood aan een sterker lokaal draagvlak voor sociale huisvesting.

### 3.3.2.2 Strategische doelstellingen

De strategische doelstellingen zijn rechtstreeks afgeleid van de noden. Wat betreft de toewijzing aan bijzondere doelgroepen zien we twee strategische doelstellingen:

- de toegang van bijzondere doelgroepen tot sociale huurwoningen verbeteren;
- het lokaal draagvlak voor de sociale huisvesting vergroten.

### 3.3.2.3 Operationele doelstellingen

De operationele doelstellingen verduidelijken voor welke bijzondere doelgroepen het Vlaamse beleid de toegang tot de sociale huurwoningen wenst te verbeteren. Welke deze bijzondere doelgroepen zijn, is te vinden zowel in de regelgeving zelf als in de toelichtingen daarbij. Daarbij valt op dat verschillende maatregelen vaak op dezelfde doelgroepen gericht zijn en dat de beoogde doelgroepen ook niet scherp zijn afgebakend. Er lijken dus op deze manier heel wat overlappings in de regelgeving te bestaan. Hierna volgt een overzicht van de bijzondere doelgroepen waarvoor beoogd wordt de toegang te verbeteren of te versnellen, waarbij we telkens ook aangeven via welke maatregelen dit kan geregeld worden.

#### 1° Personen met een fysieke handicap of beperking:

- op grond van artikel 18 en artikel 21 van het KSH, criterium rationale bezetting (wanneer een woning is aangepast aan de fysieke toestand);
- op grond van artikel 19 (toewijzingssysteem SHM's): voorrang op basis van fysieke handicap of beperking (hieronder vallen ook de ADL-woningen);
- op grond van artikel 21 (toewijzingssysteem SVK's): punten toegekend op basis van onaangepastheid van de huidige woning aan de fysieke mogelijkheden van een bejaarde of van een persoon met een handicap;
- op grond van artikel 28 (doelgroepenplan).

#### 2° Personen met een geestelijk gezondheidsprobleem:

- op grond van artikel 24 §2: versnelde toewijzing ten behoeve van een persoon met een geestelijk gezondheidsprobleem die zelfstandig woont of gaat wonen, op vraag van een erkend initiatief beschut wonen, een project psychiatrische zorg in de thuissituatie of een ambulant intensief behandelteam;
- op grond van artikel 28 (doelgroepenplan).

#### 3° Jongeren met nood aan begeleiding:

- op grond van artikel 21 (toewijzingssysteem SVK's): punten toegekend voor het zelfstandig wonen of gaan wonen van een minderjarige met begeleiding door een erkende dienst.
- op grond van artikel 24 §2: persoon die met toepassing van het decreet inzake bijzondere jeugdbijstand zelfstandig woont of gaat wonen met begeleiding van een erkende dienst voor begeleid zelfstandig wonen;

- eveneens op grond van artikel 24 §2: persoon jonger dan 21 jaar die niet kan begeleid worden binnen de bijzondere jeugdbijstand, maar begeleid wordt door een centrum voor algemeen welzijnswerk (CAW);
- op grond van artikel 28 (doelgroepenplan).

De regelgeving om toe te wijzen aan deze doelgroep kent een hele historiek. In de oorspronkelijke versie van het KSH is deze groep nergens expliciet vermeld. Wel was er de mogelijkheid om op grond van artikel 28 een regeling op te nemen in het lokaal toewijzingsreglement, maar in de praktijk bleek dit zeer weinig te gebeuren. Daarom werd met het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2011<sup>158</sup> tot wijziging van het KSH binnen artikel 19 een absolute voorrang ingevoerd voor minderjarigen in begeleid zelfstandig wonen in het kader van bijzondere jeugdzorg. De doelgroep op zich was niet bijzonder groot, maar wel sterk geconcentreerd in bepaalde regio's, zodat bepaalde sociale verhuurders een sterke instroom konden krijgen van deze groep. In de nota aan de Vlaamse Regering die voorafging aan de aanpassingen aan het KSH van 4 oktober 2013<sup>159</sup>, is dit het argument om de absolute voorrang te schrappen en deze doelgroep op te nemen in de regeling voor versnelde toewijzing (artikel 24 §2), die tot dan toe beperkt bleef tot toewijzing aan daklozen. Om de instroom te beperken werd gekozen met een maximumpercentage te werken zoals ook al het geval was voor daklozen.

Voor de volledigheid melden we hier dat ook bij de absolute voorrangsregels er een voorrang is voor minderjarigen, met name wanneer deze ontvoegd zijn (artikel 19 8°).

#### 4° Daklozen

- op grond van artikel 21 (toewijzingssysteem SVK's): punten toegekend voor effectieve of dreigende dakloosheid;
- op grond van artikel 24 §2: versnelde toewijzing op vraag van het OCMW;
- op grond van artikel 28 (doelgroepenplan).

De nota aan de Vlaamse Regering bij het Ontwerp van het KSH in 2007<sup>159</sup> verduidelijkt dat de combinatie van toegang via artikel 28 en artikel 24 een bewuste keuze was. Deze optie tot het aanvragen van een versnelde toewijzing ten behoeve van een dakloze werd in het standaard toewijzingssysteem ingeschreven om het versneld toewijzen aan daklozen ook bij het ontbreken van een lokaal toewijzingsreglement mogelijk te maken.

Zoals hoger toegelicht geldt voor de versnelde toewijzing een contingentering, wat in de nota aan de Vlaamse Regering<sup>160</sup> verantwoord wordt door te wijzen op de nood aan een gezond evenwicht tussen degenen die op de wachtlijst staan en geen bijzonder profiel hebben en degenen die versneld kunnen instromen met een bijzonder profiel. De nota stelt dat het nog steeds mogelijk is om lokaal af te wijken van dit minimum percentage en ruimere voorrang toe te kennen indien de nood groter is en dat afwijking via een lokaal toewijzingsreglement ook mogelijk is.

#### 5° Ouderen:

- op grond van artikel 28 (lokaal toewijzingsreglement);
- op grond van artikel 55bis (verhuring buiten stelsel);
- op grond van artikel 21 (toewijzingssysteem SVK's): rationele bezetting<sup>161</sup>

<sup>158</sup> VR 2013 3004 DOC.0323/1QUATER.

<sup>159</sup> VR/2007/2007/DOC.0846BIS.

<sup>160</sup> VR 2013 3004 DOC.0323/1QUATER.

<sup>161</sup> Zie FAQ lokale toewijzingsreglementen, versie 14/10/2014, p. 21, <https://www.wonenvlaanderen.be/sociale-woonactoren/hoe-een-lokaal-toewijzingsreglement-voor-sociale-huurwoningen-opstellen>, geraadpleegd op 18 augustus 2016.

- 6° Andere (bv. ex-gedetineerden, ex-psychiatrische patiënten, campingbewoners die moeten gehuisvest worden, bewoners wiens wijk wordt gesaneerd, personen met een mentale handicap, ...):
- op grond van artikel 21 (toewijzingssysteem SVK's): punten toegekend voor wonen op een camping zonder permanent woonrecht, voor wonen in een goed dat niet geschikt is voor bewoning, in een onbewoonbaar of overbewoond verklaarde woning, ...;
  - op grond van artikel 28 (lokaal toewijzingsreglement);
  - op grond van art 55bis (verhuring buiten stelsel).
- 7° Personen die zich bevinden in bijzondere omstandigheden van sociale aard
- op grond van artikel 24 §1: versnelde toewijzing.
  - andere personen die voldoen aan de omschrijving 'woonnood' (op grond van artikel 21 §3)<sup>162</sup>.

Op basis van dit overzicht kunnen we stellen dat de maatregelen die we hierna evalueren de volgende operationele doelstellingen hebben:

- de toegang tot sociale huurwoningen verbeteren van personen met een fysieke handicap of beperking;
- de toegang tot sociale huurwoningen verbeteren van personen met een geestelijk gezondheidsprobleem;
- de toegang tot sociale huurwoningen verbeteren van jongeren met nood aan begeleiding;
- de toegang tot sociale huurwoningen verbeteren van daklozen;
- de toegang tot sociale huurwoningen verbeteren van ouderen;
- de toegang tot sociale huurwoningen verbeteren van andere groepen met bijzondere noden die niet tot de boven genoemde groepen behoren;
- de toegang tot sociale huurwoningen verbeteren van personen die zich bevinden in bijzondere omstandigheden van sociale aard.

#### 3.3.2.4 Processen

Onder de processen verstaan we het geheel van de activiteiten dat tot gevolg heeft dat een woning kan worden toegewezen aan de opgesomde bijzondere doelgroepen. Deze activiteiten omvatten o.a. planning van sociale woningen, bouw van woningen, begeleiding van kandidaat-huurders en huurders, toewijzing van woningen, opvolging, ..., inclusief begeleiding door externe organisaties.

#### 3.3.2.5 Input

Onder input verstaan we de middelen (personen, budgetten) die worden ingezet om de operationele doelstellingen te realiseren, en dit zowel op Vlaams als op lokaal niveau. Het gaat dan zowel om personeels- als om bouw- en verhuurkosten.

#### 3.3.2.6 Output

De output is het rechtstreekse resultaat van de geëvalueerde beleidsmaatregelen die beogen de toegang voor bijzondere doelgroepen te verbeteren of te versnellen. Voor de hoger gedefinieerde operationele doelstellingen kunnen de outputs gedefinieerd in absolute en in relatieve termen, en dit zowel op Vlaams als op lokaal niveau. Meer in het bijzonder zijn de outputs de aantallen personen die behoren tot de bijzondere doelgroepen en waaraan een sociale huurwoning wordt toegewezen. Deze aantallen kunnen worden gerelateerd aan het totaal aantal toewijzingen in de sociale huur, maar ook aan het totaal aantal personen die tot deze doelgroep horen. Zowel gegevens op Vlaams niveau als op lokaal niveau kunnen bijdragen tot het beantwoorden van de evaluatievragen.

---

<sup>162</sup> Oorspronkelijk gedefinieerd in het uitvoeringsbesluit van 21 december 2007, gewijzigd op 12 september 2014.

### 3.3.2.7 Geobserveerde effecten

De effecten van de toewijzing aan bijzondere doelgroepen zouden gemeten moeten worden in termen van de vooruitgang die wordt geboekt inzake de strategische doelstellingen. Vaak zijn deze outcomes moeilijk in kwantitatieve termen te meten. Dit is zeker ook het geval wat betreft de vooruitgang van deze bijzondere doelgroepen op vlak van betaalbaarheid en kwaliteit van wonen. En dit geldt nog meer wat betreft het vergroten van het draagvlak voor de sociale huur.

### 3.3.3 **Evaluatiecriteria**

De evaluatie die we zullen uitvoeren is een ex post evaluatie. Bij ex post evaluatie gebeurt de beoordeling na uitvoering van het beleid. Zo kan een ex post evaluatie informatie opleveren ter voorbereiding van nieuwe beleidsbeslissingen. We baseren de evaluatie op vijf criteria die gebruikelijk zijn bij ex post evaluatie: doelbereiking, effectiviteit, efficiëntie, duurzaamheid en draagvlak.

#### 3.3.3.1 Doelbereiking

Bij het beoordelen van de doelbereiking wordt nagegaan in welke mate de vooropgestelde doelstellingen zijn bereikt. Er wordt daarbij niet bekeken of deze doelbereiking het gevolg is van de beleidsinterventie. Deze evaluatie is louter beschrijvend. Er wordt niet gezocht naar oorzakelijke verbanden. Doelbereiking kan worden beoordeeld zowel op niveau van strategische als van operationele doelen.

De evaluatievragen zijn de volgende:

- hoe is de toegang van de bijzondere doelgroepen tot de sociale huur veranderd?
- hoe zijn de betaalbaarheid en kwaliteit van wonen voor de bijzondere doelgroepen veranderd?
- Is het lokale draagvlak van de sociale huur verbeterd?

Bronnen:

- kwantitatief: gegevens over de toegang van bijzondere doelgroepen tot de sociale huur;
- kwalitatief: mening van sleutelfiguren over de toegang van bijzondere doelgroepen tot de sociale huur.

#### 3.3.3.2 Effectiviteit

Als 'effectiviteit' (ook beleidseffectiviteit) als criterium wordt genomen, wordt (in tegenstelling tot de doelbereiking) wel gekeken naar het verband tussen de acties en de geobserveerde effecten. De causaliteit staat dan centraal: in welke mate zijn de bereikte effecten toe te schrijven aan de beleidsacties? Hoewel dit nu net een van de meest cruciale vragen is bij een beleidsevaluatie, is dit tegelijkertijd ook een van de moeilijkste. Het komt er immers op aan de invloed van omgevingsfactoren op de effecten af te zonderen van de invloed van de beleidsmaatregel.

Om dergelijke causale verbanden te meten bestaan verschillende methodes. Welke daarvan gebruikt kunnen worden, hangt af van de situatie. Indien bijvoorbeeld de maatregel van toepassing is op sommige groepen (of in sommige gebieden) en niet op andere, kan men de outcome voor beide groepen vergelijken, voor zover beide groepen identieke kenmerken hebben en zich in een identieke omgeving bevinden. Dit laatste is echter nooit het geval. In een experimenteel design kan dit worden opgevangen. In dit geval worden groepen op toevalsbasis toegewezen aan de beleidsgroep of de controlegroep. Dergelijk opzet is voor deze evaluatie niet mogelijk.

Statistische technieken kunnen een oplossing bieden indien voldoende kwantitatieve gegevens voorhanden zijn. Via multivariate regressieanalyses kan worden nagegaan wat de samenhang is tussen een afhankelijke variabele (het effect) en de mogelijke verklarende variabelen, waarbij zowel beleids- als omgevingskenmerken worden opgenomen. Voor deze evaluatie hebben we echter onvoldoende gegevens om dergelijke techniek te kunnen toepassen. Bijgevolg moeten we ons beperken tot kwalitatieve gegevens: aan betrokken stakeholders kan worden gevraagd hoe zij de effecten van de maatregelen inschatten.

De beleidsmaatregelen waarvan we de effectiviteit wensen te beoordelen zijn hierboven beschreven. Het betreft:

- de toewijzingsregels die betrekking hebben op bijzondere doelgroepen in het standaard toewijzings-systeem (artikel 18 t.e.m. 20);
- de lokale toewijzingsregels die betrekking hebben op bijzondere doelgroepen (artikel 28);
- de versnelde toewijzing (artikel 24);
- de verhuringen buiten het sociaal huurstelsel (artikel 55bis);
- de verhuringen in het kader van de projecten wonen-welzijn (artikel 73ter).

Evaluatievragen:

- in welke mate is een verbeterde toegang van de bijzondere doelgroepen (als die kan worden vastgesteld) toe te schrijven aan de beleidsinitiatieven?
- welke van de beleidsmaatregelen heeft daar het meest toe bijgedragen? Welke hebben minder (of mogelijk niets) bijgedragen?
- In welke mate is de verbeterde toegang het gevolg van omgevingsfactoren? (bv. deze groepen zijn in omvang verminderd, andere beleidsinitiatieven hebben daartoe bijgedragen)
- Is het lokale draagvlak voor sociale huur verbeterd als gevolg van de mogelijkheid om lokale accenten te leggen in de toewijzing, meer in het bijzonder w.b. de toewijzing aan bijzondere doelgroepen?

Bronnen:

- gegevens over de toepassing van de beleidsmaatregelen: hoe vaak zijn deze maatregelen gebruikt, door welke sociale verhuurders, in welke gebieden? O.a.;
- screening lokale toewijzingsreglementen w.b. doelgroepen;
- verhuringen buiten stelsel: evolutie, welke doelgroepen;
- cijfers over versnelde toewijzingen, toewijzingen naar doelgroepen, zittende huurders van SHM's naar doelgroepen (Heylen, 2016);
- mening van sleutelfiguren.

### 3.3.3.3 Efficiëntie

Efficiëntie staat voor de verhouding tussen inputs en outputs. De vraag aan de orde is of met dezelfde middelen meer outputs zouden kunnen gerealiseerd worden, of anders gesteld, of dezelfde resultaten ook konden bereikt worden met minder middelen. Het beoordelen van de efficiëntie gebeurt best zoveel mogelijk op basis van kwantitatieve gegevens.

Evaluatievragen:

- Is het nodig dat zoveel verschillende mogelijkheden naast elkaar bestaan om de toegang voor bijzondere doelgroepen te verbeteren?
- Kunnen dezelfde resultaten worden bereikt met minder middelen, bv. door:
  - een of meerdere van deze maatregelen te schrappen?
  - een nieuwe maatregel in te voeren die alle voorgaande vervangt?
  - Voorwaarden voor toepassing van een of meerdere maatregelen te vereenvoudigen?

Bron: mening van sleutelfiguren.

### 3.3.3.4 Duurzaamheid

Met duurzaamheid wordt bedoeld de mate waarin effecten blijven bestaan na het beëindigen van het beleid.

Evaluatievragen:

- Hebben de beleidsmaatregelen tot gevolg dat er een verbeterd inzicht is in de noden van de bijzondere doelgroepen?

- Heeft dit verbeterd inzicht tot gevolg dat ook zonder deze beleidsmaatregelen de toegang van deze doelgroepen zou verbeteren?

Bron: mening van sleutelfiguren.

#### 3.3.3.5 Draagvlak

Met draagvlak voor het beleid wordt de mate bedoeld waarin de doelstellingen, maatregelen en instrumenten van het beleid aanvaard worden door de stakeholders en in het bijzonder de doelgroep.

Evaluatievragen:

- Staan de sociale verhuurders (SHM's, SVK's) achter de maatregelen?
- Staan de andere actoren die een rol hebben bij de uitvoering van deze maatregelen er achter? (gemeenten, OCMW's, CAW's, diensten voor begeleid zelfstandig wonen, initiatieven beschut wonen, ambulante zorgverstrekkers in de psychiatrie, ...)?
- Staan de betrokken doelgroepen achter deze maatregelen?

Bron: mening van sleutelfiguren.

### 3.4 Kwantitatieve gegevens

#### 3.4.1 Bijzondere doelgroepen bij zittende huurders

De databanken van de sociale huurders bevatten weinig gegevens om bijzondere doelgroepen te onderscheiden. Enkel SHM's houden gegevens bij. We beperken ons tot informatie over leeftijd en handicap. Alle gegevens hebben dus betrekking op huurders van SHM's.

Wat betreft leeftijd vinden we dat er in 2015 64 219 sociale huurders van 60 jaar of ouder waren, dit is 43,2% van alle sociale huurders.<sup>163</sup> Heylen (2016) observeert voor de periode 2008-2013 bij de zittende huurders een lichte toename van het aandeel van de leeftijdsgroepen 55-64 jaar en 65-74 jaar. Deze verschuiving is vooral toe te schrijven aan het ouder worden van de groep die al gedurende jaren een sociale woning huurt. De instroom in de sociale huur op oudere leeftijd blijft immers relatief klein in vergelijking met de andere leeftijdsgroepen. In 2013 was ongeveer 15% van de instromers ouder dan 64 jaar en 6% ouder dan 75 jaar. De cijfers tonen over de periode 2008-2013 wel een lichte stijging van de instroom van de leeftijdsgroep tussen 65 en 74 jaar.

Bij de groep van 19 jaar of jonger waren er 263 huurders, dit is 0,2% van de huurders.<sup>164</sup> Heylen (2016) vindt in de cijfers over de instroom pas vanaf 2012 een instroom bij de groep die 18 jaar of jonger is. Mogelijk gaat het hier over de versnelde toewijzingen volgens artikel 24 §2.

Het aandeel referentiepersonen met een handicap in de sociale huur is toegenomen van 15% in 2008 naar 17% in 2013 (Heylen, 2016). Bij de instroom vertegenwoordigt deze groep 14% in 2012/2013; bij de uitstroom is dit aandeel 18%. Al sinds 2008 zijn er relatief meer gezinnen met een gehandicapte referentiepersoon die uitstromen dan dat er instromen.

#### 3.4.2 Bijzondere doelgroepen bij de toewijzing

##### 3.4.2.1 Gebruik van lokale toewijzingsreglementen

Het Agentschap Wonen-Vlaanderen houdt een lijst bij van lokale toewijzingsreglementen. Volgens de meest recente versie van deze lijst (30 juni 2016) hebben van de 308 gemeenten er 185 een lokaal toewijzingsreglement. Niet al deze toewijzingsreglementen hebben een goedkeuring van de minister. Soms betreft het een voorwaardelijke goedkeuring, heeft de minister gevraagd het reglement op een

<sup>163</sup> Data VMSW, <https://www.vmsw.be/Home/Footer/Over-sociale-huisvesting/Statistieken/Huurders>, geraadpleegd op 28 september 2019.

<sup>164</sup> Zelfde bron.



of meerdere punten aan te passen of is inmiddels een nieuw reglement ingediend, maar nog niet goedgekeurd.

De grote meerderheid van deze toewijzingsreglementen (147, dit is bijna de helft van alle gemeenten) kent in het lokaal toewijzingsreglement een voorrang toe ouderen. In veel gevallen betreft het een voorrang van ouderen voor een deel van het woningpatrimonium. Soms wordt bijkomend als voorwaarde opgelegd dat de ouderen een zorgnood of mobiliteitsbeperking hebben. Sommige gemeenten hebben in hun lokaal toewijzingsreglement een cascadesysteem opgenomen, waarbij de grootste voorrang gaat naar de groep met de hoogste leeftijd en vervolgens de iets minder oude groepen voorrang krijgen. Sinds die mogelijkheid bestaat, wordt ook veelvuldig gebruik gemaakt van de verkorte procedure voor de doelgroep ouderen. Toch heeft de minister bij de goedkeuring van meerdere van deze reglementen een voorbehoud geformuleerd en aanpassingen gevraagd omdat niet voldaan was aan alle voorwaarden van de Omzendbrief.

Naast ouderen bevatten de lokale toewijzingsreglementen voorrangregels voor personen met mentale of lichamelijke beperkingen of een psychiatrische stoornis. Vaak gaat het over personen die zelfstandig kunnen wonen mits begeleiding en vinden we in de omschrijving een verwijzing naar 'beschut wonen', 'begeleid wonen' of 'beschermd wonen'. De zorg- of begeleidingsnood wordt omschreven in termen als 'ernstige en langdurige psychiatrische problemen', 'mentale handicap', 'ernstige mobiliteitsbeperkingen' en voor de indicatiestelling wordt meestal verwezen naar een erkenning door het VAPH of naar een erkenning om zorg te krijgen van een door de Vlaamse of Federale overheid erkende psychiatrische zorgverstrekker. In totaal tellen we 38 gemeenten met een lokaal toewijzingsreglement waarin dergelijke doelgroepen voor een gedeelte van de woningvoorraad een voorrang genieten.

Opgemerkt dient te worden dat de woningvoorraad waarop de voorrang betrekking heeft, van beperkte omvang kan zijn. Voor de groepen met beperkingen of met een psychiatrische problematiek gaat het soms maar over enkele woningen. De cijfers die hierna volgen, zeggen iets meer over de invloed die deze lokale toewijzingsreglementen hebben op de toewijzingen aan deze bijzondere doelgroepen.

#### 3.4.2.2 Cijfers van SHM's over toewijzing aan bijzondere doelgroepen

Van de VMSW ontvingen we informatie over de toewijzing van sociale woningen in 2015. De informatie wordt niet door alle SHM's op eenzelfde manier aangeleverd. Voor vele toewijzingen is de verwijzing naar het artikel uit het KSH waarop de toewijzing is gebaseerd en naar een bijzondere doelgroep, duidelijk. Voor vele andere is dit echter niet het geval. Telkens wanneer er een duidelijke doelgroep is vermeld, hebben we deze opgenomen in onderstaande telling (tabel 2). We vermoeden echter dat er heel wat ruis op deze data zit:

- zo zien we dat in de 'verplichte voorrangregeling' voor een relatief groot aantal toewijzingen 'LTR' is vermeld, wat vermoedelijk verwijst naar een 'Lokaal toewijzingsreglement', en dus eigenlijk niet onder de standaardregeling valt maar onder de vrije voorrangregel;
- sommige categorieën bij de vrije voorrangregels maken niet duidelijk waarover het gaat. Bv. 22 toewijzingen met vermelding 'Gent'. Deze zijn niet meegerekend bij de toewijzing aan bijzondere doelgroepen;
- bij toewijzing aan doelgroepen is niet altijd vermeld welke deze doelgroepen zijn. Als het duidelijk is dat het een doelgroep betreft, hebben we ze opgenomen onder de restcategorie;
- bij een 250-tal toewijzingen staat bij de vrije voorrangregel enkel 'optionele voorrangregel' vermeld. Deze toewijzingen kunnen doelgroepen betreffen, maar zijn niet opgenomen bij gebrek aan informatie;
- de VVH wijst er op dat de toegangsregeling bijzonder hoge eisen stelt aan de software van de SHM's en dat om die reden fouten in de registratie zitten.

De som overtreft het totaal aantal toewijzingen, wat het gevolg is van het combineren van meerdere voorrangregels bij een toewijzing.

**Tabel 2 Toewijzingen aan bijzondere doelgroepen volgens de verplichte en de vrije voorrangsregels, Vlaanderen, 2015**

	Verplichte voorrangsregel			Vrije voorrangsregel		
	Standaard	Mutatie	Totaal	Standaard	Mutatie	Totaal
Totaal aantal toewijzingen	8 899	2 405	11 287	8 899	2 405	11 287
Toewijzingen zonder gebruik van deze voorrangsregels	6 056	602	6 656	2 110	675	2 779
Toewijzingen met toepassing van deze vorm van voorrang	2 843	1 803	4 631	6 789	1 730	8 508
Voorrang bijzondere doelgroepen, waarvan:	1 202	400	1 601	772	245	1 017
fysieke handicap of beperking	418	145	562	4	0	4
geestelijk gezondheidsprobleem	2	0	2	16	0	16
ouderen, bejaarden, 55+, 65+, enz.	767	255	1 022	727	231	958
jongeren	5	0	5	11	0	11
daklozen	10	0	10	9	0	9
andere of onduidelijk	6	2	8	39	7	46

Bron: VMSW, op basis van rapportering SHM's

De cijfers maken ook duidelijk dat veel meer gebruik wordt gemaakt van de vrije voorrangsregels dan van de verplichte. Die voorrang heeft in een minderheid van de gevallen te maken met doelgroepen. De andere voorrangsregels lijken een grotere rol te spelen. Bij de verplichte voorrangsregels is dat vooral rationele bezetting, bij de vrije voorrangsregels weegt de lokale binding sterk door.

Bij de totalen per doelgroep valt zowel bij de verplichte als bij de vrije voorrangsregels het grote aantal toewijzingen aan ouderen op. Nochtans is er voor ouderen in de standaard toewijzingsregels geen verplichte voorrangsregel, behalve wanneer het gaat over assistentiewoningen. De vraag is dus hoe zoveel ouderen in deze telling terecht komen. Mogelijk gaat het hier nog om een verwijzing naar de absolute voorrangsregel voor 'specifiek aangepaste woningen voor ouderen', die vermeld was in artikel 19, eerste lid, 1° van het Kaderbesluit Sociale Huur, en werd opgeheven door het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013.

Dit laatste is alvast wel de voornaamste verklaring voor de toewijzing aan personen met een fysieke beperking. In de rapportering wordt naar dit artikel ook vaak expliciet verwezen. In totaal werd in 2015 5% van de sociale huurwoningen bij voorrang toegewezen aan iemand met een fysieke beperking. Blijkbaar volstaat dit om aan de lokale noden op dit vlak tegemoet te komen, want we vinden deze groep nauwelijks terug bij de vrije voorrangsregels.

De andere bijzondere doelgroepen vinden we maar beperkt terug in de toewijzingen op basis van voorrangsregels. Zoals we verder zullen zien, wordt hiervoor vooral gebruik gemaakt van versnelde toewijzing en in mindere mate van verhuringen buiten het sociaal huurstelsel.

#### 3.4.2.3 Cijfers van SVK's over toewijzingen aan bijzondere doelgroepen

Bij de SVK's werden in 2015 2 197 woningen toegewezen, waaronder 202 mutaties. Bij deze toewijzingen waren er 1 812 toewijzingen die werden geklasseerd onder de noemer 'doelgroepen', dit is 82,5% van alle toewijzingen. Tabel 3 geeft weer welke prioriteiten speelden bij deze toewijzingen aan doelgroepen.

**Tabel 3 Toewijzingen door SVK's volgens prioriteit bij toewijzing, 2015**

	Aantal toewijzingen	% van alle toewijzingen
Effectieve of dreigende dakloosheid:		
geen huisvesting of opvang of verblijf in nachtopvang	116	5
instelling of gevangenis kunnen of moeten verlaten en geen woonrecht meer hebben elders	141	6
verblijf in opvangtehuis, noodwoning, crisisopvang, transitwoning of hotel	410	19
verlies woonrecht en opvang bij vrienden of familie	294	13
gerechtelijke uithuiszetting betekend vonnis	42	2
opzegging huurovereenkomst door eigenaar	226	10
Wonen in een goed dat niet geschikt is voor bewoning:		
met stakingsbevel	7	1
zonder stakingsbevel	5	0
wonen op een camping	8	0
Verminderde kwaliteit of overbewoning:		
onbewoonbaarverklaring of conf. onderzoek met advies tot onbewoonbaarverklaring	52	2
overbewoondverklaring of conf. onderzoek met advies tot overbewoondverklaring	3	0
ongeschiktverklaring of conf. onderzoek met advies tot ongeschiktverklaring	24	1
overschrijding bezettingsnorm VWC of onaangepast bejaarde/persoon met handicap	222	10
Betaalbaarheid van de huurprijs: huurprijs > 50 % van het ABI	229	10
Zelfstandig wonen of gaan wonen van een minderjarige met begeleiding door een erkende dienst	22	1
<b>Totaal</b>	<b>1 812</b>	

Bron: VMSW, databestand SVK's

We merken op dat de term 'doelgroepen' hier in een bredere betekenis wordt gebruikt dan wat we hoger definieerden als 'bijzondere doelgroepen'. Als we vertrekken van deze laatste definitie, kunnen we op basis van tabel 3 besluiten dat twee derden (67%) van de toewijzingen van SVK's gebeurt op basis van een effectieve of dreigende dakloosheid. Ook jongeren die zelfstandig gaan wonen met begeleiding van een erkende dienst vinden we terug, maar hier gaat het maar over 1% van alle toewijzingen. Ook achter de cijfers voor de andere toewijzingen kunnen bijzondere doelgroepen schuil gaan. De cijfers laten echter niet toe dit onderscheid te maken. Tot slot vermelden we dat bij SVK's nog minder dan bij SHM's wordt toegewezen aan ouderen. Slechts 2,2 van alle toewijzingen in 2015 door SVK's was voor huishoudens met een referentiepersoon ouder dan 65 jaar.

Evoluties schetsen over de jaren heen is niet mogelijk omdat de puntencategorieën werden gewijzigd.

### 3.4.3 Versnelde toewijzingen

Versnelde toewijzingen zijn enkel mogelijk in het toewijzingssysteem van SHM's. De SHM's rapporteren aan de afdeling Toezicht van het Agentschap Wonen-Vlaanderen over deze versnelde toewijzingen. Er is daarvoor een sjabloon voorzien in Excel. De meeste SHM's maken daarvan gebruik, maar jammer genoeg doen ze dat niet allemaal. We kregen informatie van 88 SHM's, op een totaal van 90 SHM's die sociale woningen verhuurden in 2015.

Bovendien is de verstrekte informatie ook niet altijd eenduidig om zeker te zijn over welk soort toewijzing het gaat. Enkele voorbeelden:

- sommige SHM's gebruiken een verouderde versie van het sjabloon, waardoor bepaalde informatie ontbreekt (enkele bezorgden een Word- of pdf-bestand, dit is wel mee verwerkt);
- bij een redelijk aantal versnelde toewijzingen staat er geen bijkomende reden vermeld, zodat het onduidelijk is of het hier over een toewijzing voor artikel 24 §1 of §2 gaat. We hebben verondersteld dat dit §1 betreft;
- de terminologie van het KSH wordt niet eenduidig gebruikt. Zo hebben we een verwijzing naar 'psychiatrie' geïnterpreteerd als een toewijzing op verzoek van een project psychiatrische zorg in de thuissituatie;
- soms staan er ook zaken vermeld die doen betwijfelen of het hier wel over een versnelde toewijzing gaat. Zo staat er af en toe bij de redenen voor een versnelde toewijzing dat het om een onbewoonbaarverklaring of herhuisvesting gaat, wat voorzien is als een voorrangsregel in het standaard toewijzingssysteem en dus geen aanleiding zou moeten zijn tot versnelde toewijzing. Deze zogenaamde versnelde toewijzingen zijn niet meegerekend.

Dergelijke onduidelijkheden maken het moeilijk om de informatie te verwerken en te gebruiken voor beleidsdoeleinden. De afdeling Toezicht merkt ook op dat in het verleden is gebleken dat de gerapporteerde gegevens niet altijd correct zijn. Toch zouden de cijfers in grote lijnen moeten overeen stemmen met de realiteit, wat tijdens de focusgesprekken ook werd bevestigd door vertegenwoordigers van de VVH.

In 2015 waren er bij alle SHM's samen 11 287 toewijzingen inclusief mutaties en 8 899 toewijzingen exclusief mutaties (zie hoger). In de data die de afdeling Toezicht ontving van de SHM's, vinden we in totaal 392 versnelde toewijzingen, dit is 3,5% van alle toewijzingen of 4,5% van de nieuwe toewijzingen (exclusief mutaties). Het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW) wijst er op dat er in meer landelijke regio's en de kleinere steden minder gebruik wordt gemaakt van versneld toewijzen. De reden is dat de CAW's vooral actief zijn in de centrumsteden, zeker deze die met thuislozen werken. Daar heeft men samenwerkingsverbanden met de huisvestingsmaatschappijen. Het SAW stelt vast dat in de grootste steden er zelfs meer vraag dan ruimte is voor versnelde toewijzingen. Met landelijk of verderaf gelegen huisvestingsmaatschappijen hebben CAW's dergelijke samenwerking niet. Het zou voor de CAW's ook niet evident zijn om de cliënten daar te gaan begeleiden, gelet op de afstand. In het kader van het Vlaams actieplan thuisloosheid is het SAW wel bovenlokale netwerken inzake de aanpak van thuisloosheid aan het ondersteunen en mee aan het uitbouwen.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Het SAW heeft het gebruik van versnelde toewijzingen besproken op een overleg met de CAW's op 9 december 2016. Deze informatie is hierop gebaseerd. Bron: Danny Lescrauwaet, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW).

**Tabel 4**      **Versnelde toewijzingen bij SHM's, naargelang van wie het verzoek uitgaat, Vlaanderen, 2015**

	Aantal toewijzingen
Artikel 24 §1	112
Artikel 24 §2:	280
OCMW	150
erkende dienst voor begeleid zelfstandig wonen	45
CAW	24
erkend initiatief beschut wonen	16
project psychiatrische zorg in de thuissituatie	32
ambulant intensief behandelteam ten behoeve van een persoon met een geestelijk gezondheidsprobleem	10
<b>Totaal</b>	<b>392</b>

Bron: Afdeling Toezicht, op basis van rapportering door SHM's

### 3.4.4 Verhuringen buiten het sociaal huurstelsel

Volgens de gegevens die de SHM's aan de afdeling Toezicht bezorgden, waren er in 2015 in totaal 974 verhuringen buiten het sociaal huurstelsel of 0,7% van alle woningen. Dergelijke verhuring kan om meerdere redenen, waarvan verhuring aan een bijzondere doelgroep er maar één is. In 2015 werden 92 van deze verhuringen geormerkt als een verhuring aan een bijzondere doelgroep. Op een totaal van 142 755 verhuurde sociale woningen bij SHM's gaat het hier dus over een aandeel van 0,06%. Daarnaast werden nog 30 woningen (0,02%) verhuurd buiten het stelsel als vorm van noodopvang. Tijdens de focusgesprekken werd er op gewezen dat deze cijfers mogelijk wel een sterke onderschatting inhouden en daarom best niet verder worden gebruikt.

## 3.5 Kwalitatieve evaluatie

### 3.5.1 Doelbereiking

De kwantitatieve gegevens lieten niet toe te beoordelen of en hoe de toegang van bijzondere doelgroepen veranderd is. Voor de SHM's werden in voorgaand hoofdstuk de beschikbare gegevens over het gebruik van de toegangsmaatregelen voor bijzondere doelgroepen gebruik in beeld gebracht, maar deze groepen krijgen ook via de standaard regeling toegang tot woningen van SHM's. Er wordt hier niet systematisch bijgehouden hoeveel personen bijvoorbeeld uit een situatie van dakloosheid of uit psychiatrie komen.

Ook tijdens de focusgroepen werd gesteld dat zeer moeilijk te beoordelen is of bijzondere doelgroepen nu meer of minder toegang hebben dan voor de hervormingen van het sociaal huurstelsel. Wat betreft de toegang van jongeren via de versnelde toewijzing meldde het Agentschap Jongerenwelzijn dat voor deze groep de toegang er sedert de wijziging van de regelgeving op achteruit is gegaan.

### 3.5.2 Effectiviteit

#### 3.5.2.1 Effectiviteit van het toewijzingsstelsel in zijn geheel

Los van de specifieke vragen over de toewijzing aan bijzondere doelgroepen wordt de effectiviteit van het toewijzingsstelsel in zijn geheel door vele actoren in vraag gesteld.

De meest geuite kritiek is dat het te complex is. Het toewijzingsstelsel is in de loop der jaren uitgebreid met steeds meer bijkomende regels, bijvoorbeeld omdat zich nieuwe situaties aandienden, of om bepaalde groepen een duidelijkere plaats te geven. De fundamentele vraag die hierbij wordt gesteld is of het wel mogelijk is regels te maken die een antwoord bieden op de diversiteit aan situaties die

zich in de praktijk voordoet. Zullen er niet altijd nieuwe situaties opduiken waarvoor nog niets in de regelgeving is voorzien? Het complexe toewijzingssysteem blijkt niet meer werkbaar in de praktijk. Het is niet duidelijk in welke situaties welke regels moeten of kunnen worden toegepast. SHM's kiezen naargelang de situatie welk systeem hen het best uitkomt (zie ook verder). Voor SVK's lijken er minder onduidelijkheden.

Een andere bemerking van globale aard is of het wel de juiste manier is om afzonderlijke regelingen uit te werken voor bijzondere doelgroepen. Riskeren op deze manier die doelgroepen niet meer zichtbaar te worden in de toewijzingssystemen, waardoor de facto hun kansen op toewijzing afnemen? Ook wordt er op gewezen dat het bestaan van deze bijzondere maatregelen voor sommige verhuurders een alibi kan zijn om geen bijzondere inspanning te doen voor toewijzing aan huurders in een moeilijke situatie. Bv. als er al een doelgroepenplan is voor daklozen of als een aantal woningen buiten stelsel worden verhuurd voor crisisopvang, waarom dan nog versneld toewijzen in een situatie van hoogdringende woningnood? Een andere belangrijke bemerking was dat voorrang voor een welbepaalde doelgroep in een situatie van een groot tekort aan sociale woningen altijd tot gevolg heeft dat een andere doelgroep de facto minder kansen krijgt. Zo ontstaat de discussie welke groepen de grootste voorrang moet krijgen, terwijl ze eigenlijk allemaal recht zouden moeten hebben. Heeft het dan wel zin de prioriteiten op een apothekersweegschaaltje af te wegen?

De wijzigingen aan de toewijzing die werden doorgevoerd in 2007 hadden uitdrukkelijk tot doel het lokale draagvlak voor sociale huur te verhogen. De lokale toewijzingsreglementen waren daarvoor het voornaamste instrument. Het bleken echter niet zozeer de doelgroepenplannen, maar vooral de mogelijkheid om meer belang te hechten aan lokale binding, dat daarvoor werd ingezet. Voor gemeentelijke mandatarissen blijkt het belangrijk aan hun kiezers te kunnen tonen dat sociale woningen bij voorrang voor de eigen bevolking zijn. Dit geldt niet alleen voor SHM's, ook voor SVK's, die voor een deel van hun werkmiddelen afhankelijk zijn van lokale besturen. Tijdens de focusgroepen is er herhaaldelijk op gewezen dat de grote voorrang voor lokale binding tot gevolg heeft dat zwakke doelgroepen minder gemakkelijk toegang kregen tot de sociale huur. Kandidaat-huurders verliezen hun plaats op de wachtlijst als ze verhuizen naar een andere gemeente. Nochtans zijn ze daartoe vaak gedwongen, bijvoorbeeld bij gebrek aan goede woningen op de private huurmarkt en worden ze dus de facto gestraft als ze verhuizen omwille van werk of omwille van opvang of onderwijs voor de kinderen. Beide doelstellingen (voorrang voor doelgroepen en lokaal draagvlak vergroten) samen blijven nastreven zal dus in elk geval een evenwichtsoefening blijven, met gelijk welk toewijzingssysteem.

De effectiviteit van de bestaande regelingen voor toewijzing aan bijzondere doelgroepen wordt dus fel bekritiseerd, en dit door een brede waaier van betrokkenen. Dit neemt niet weg dat er grote consensus is dat er wel degelijk nood is aan regelgeving die bewaakt dat bijzondere doelgroepen in de sociale huisvesting bij voorrang terecht moeten kunnen. De sociale huisvesting is voor velen de laatste reddingsboei. Als zij niet in de sociale huisvesting terecht kunnen, waar dan wel?

### 3.5.2.2 Effectiviteit van doelgroepenplannen en lokale toewijzingsreglementen

Verschillende respondenten pleiten er voor de lokale toewijzingsreglementen af te schaffen of toch op zijn minst de voorwaarden die daarover worden opgelegd, sterk te vereenvoudigen. Een hele reeks van redenen wordt daarvoor opgegeven.

Een van de redenen daarvoor is dat lokale besturen zich niet altijd geroepen voelen om het voor sommige groepen op te nemen. Voor ouderen en personen met een handicap willen ze nog wel in de bres springen, maar voor daklozen en vluchtelingen ligt dat heel wat moeilijker. Ze zijn dus niet geneigd er een doelgroepenplan voor te maken. En als daar toch initiatief toe wordt genomen, betekent dit dat juist de aandacht wordt gevestigd op de problemen van deze doelgroep, zodat dit tot het tegenovergestelde resultaat leidt. Een sociale verhuurder formuleerde het als volgt: "Als je voor deze doelgroep iets wil doen, moet je er vooral over zwijgen."

Een andere bemerking is dat het lokaal toewijzingsreglement niet geschikt blijkt om alternatieve woonvormen (het samen huren van een woning of woongebouw, of het huisvesten van personen die worden begeleid vanuit een welzijnsorganisatie) ook mogelijk te maken in de sociale huisvesting. Zo vinden jongeren dat de sociale huisvesting meer mogelijkheden zou moeten bieden voor collectieve woonvormen. Vele jongeren die zelfstandig gaan wonen, zijn tevreden met een kamer en enkele gemeenschappelijke ruimtes. In dergelijke projecten is het van belang dat er een goede match is tussen kandidaat-huurder, woning en woonomgeving, maar ook met de medebewoners. Een lokaal toewijzingsreglement biedt daarvoor onvoldoende flexibiliteit (Van Acker et al., 2016).

Specifiek w.b. de toegang van ouderen via een lokaal toewijzingsreglement registreerden we uiteenlopende meningen. Enerzijds wordt er op gewezen dat ouderen door het lokale beleid een graag geziene doelgroep zijn. Tegelijkertijd wijzen respondenten er op dat met de invoering van deze regeling in 2007 eigenlijk weinig veranderd is. Veel wijken voor ouderen werden reeds voorheen gebouwd, maar een toewijzing van deze woningen aan ouderen was met de toenmalige regelgeving niet mogelijk. De aanpassing van het huurbesluit in 2007 heeft dit dus vooral geregulariseerd. Ook uit de kwantitatieve analyse bleek al dat er op vlak van toegang voor ouderen groepen weinig veranderd is.

Er is redelijke eensgezindheid dat, indien de doelgroepenplannen behouden blijven, er nood is aan vereenvoudiging. Zo wordt er bijvoorbeeld door sommigen voor gepleit om niet langer op te leggen dat een doelgroepenplan een omgevingsanalyse bevat en dat het organiseren van een vergadering met een aantal actoren zou moeten volstaan. Anderen vinden dat de voorwaarden voor een doelgroepenplan vandaag nog niet streng genoeg zijn, omdat ze niet garanderen dat alle belangrijke groepen betrokken worden. In het bijzonder wijzen vertegenwoordigers van armen er op dat deze groep vaak niet geconsulteerd wordt.

### 3.5.2.3 Effectiviteit van versnelde toewijzingen

Over de versnelde toewijzingen volgens artikel 24§1 bestaat weinig discussie. Dit wordt gezien als een uitzonderingsmaatregel. Zoals hoger bleek uit de cijfers wordt er dan ook weinig gebruik van gemaakt. Dit lokt bij sommigen wel de reactie uit dat van deze maatregel meer gebruik zou gemaakt kunnen worden om sommige doelgroepen met een erg acute nood, die nu jaren moeten wachten op een woning, toch snel te helpen.

De voornaamste knelpunten bij versnelde toewijzingen zitten in de toepassing van artikel 24 §2. De discussie gaat vooral over wie verantwoordelijk moet zijn als er problemen opduiken nadat een woning is toegewezen aan een persoon met begeleiding van een welzijnsorganisatie. De sociale verhuurders stellen in de praktijk heel wat moeilijkheden met deze groepen vast, waaronder overlast voor de bureaus. De vertegenwoordigers van de SHM's in de focusgroepen vonden het onjuist dat de welzijnsinstelling bepaalt wie toegang krijgt tot de woning, terwijl het de SHM is die burgerrechtelijk verantwoordelijk blijft. Indien in geval van problemen de welzijnsactor niet optreedt, draagt de SHM de gevolgen. Artikel 24 §2 vermeldt wel dat begeleiding verplicht is, maar deze verplichting is niet afdwingbaar. Bij een eventueel conflict zal de vrederechter altijd het woonrecht bovenaan stellen en kan de verhuurder de bewoner dus niet uit de woning zetten. Om die reden vinden de vertegenwoordigers van de SHM's de verhuringen buiten stelsel (zie verder) een betere oplossing. Hier treedt immers de welzijnsactor op als verhuurder en ligt de verantwoordelijkheid volledig bij de welzijnsactor.

De welzijnsorganisaties van hun kant stellen dat hun kerntaak het bieden van begeleiding is en niet het verhuren van woningen. Voor het opvolgen van huurbetalingen, huurschade en huurdersverplichtingen is volgens hen de sociale verhuurder beter geplaatst dan zichzelf. Verder voeren ze aan dat gedwongen begeleiding niet werkt. Ze menen dat de verhuurders niet altijd goed kunnen beoordelen wanneer begeleiding vereist is en vragen de woonactoren vertrouwen te hebben in hun expertise. Zij wijzen er ook op, samen met andere respondenten, dat de maatschappelijke trend is dat mensen met



problemen tussen gewone burgers kunnen wonen en dat het er op aankomt de begeleiding binnen te brengen in een gewone woonomgeving (de 'vermaatschappelijking van de zorg').

Zoals ook al in andere onderzoeksrapporten werd vastgesteld (zie o.a. Winters et al., 2011; De Decker et al., 2014), is de vraag naar de afbakening van taken tussen wonen en welzijn een wekerende vraag en blijken hierover de meningen van huisvestings- en welzijnsactoren vaak tegenovergesteld. Goede samenwerkingsafspraken zouden de kloof moeten kunnen overbruggen. Sommigen halen daarvan ook goede voorbeelden aan.

Een ander discussiepunt is de 5%-grens. Meerdere actoren menen dat de invoering van deze grens voor bijzondere doelgroepen zoals daklozen en jongeren een stap achteruit betekent t.o.v. de vroegere regeling. Deze bemerking werd reeds geformuleerd door de Vlaamse Woonraad in haar advies van 7 juni 2013 over het 'Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid van 30 april 2013'.

Hoger wezen we al op de moeilijkheid om via een lokaal toewijzingsreglement te komen tot een goede match tussen de woning en de bewoner. Bij een versnelde toewijzing volgens artikel 24§2 blijkt stelt de nood zich daaraan vaak nog scherper. Zo bleek uit de 'Eindevaluatie projecten Wonen-Welzijn' (Van Acker et al., 2016) van projecten waarin woonbegeleiding wordt geboden,<sup>166</sup> dat een doordachte instroomsturing van belang is om een dergelijk project te doen slagen. Er is enerzijds een juiste match nodig tussen de kandidaat-huurder en de sociale woning. Het is afhankelijk van het type woning en de ligging of deze al dan niet geschikt is voor de kandidaat. De projecten houden bij de toewijzing van woningen ook graag rekening met wie er al in het gebouw of de wijk woont. En verder moet rekening worden gehouden met de begeleiding die kan geboden worden, waarbij ook de timing van belang is: op het moment dat de woning beschikbaar is, moet er ook begeleidingscapaciteit vrij zijn. In de geëvalueerde projecten gebeurde het koppelen van kandidaat-huurders aan woningen in een overlegstructuur waarin alle betrokken partijen waren vertegenwoordigd. Dergelijke werkwijze, die als ideaal wordt gezien voor doelgroepen die begeleiding nodig hebben, blijkt echter moeilijk verzoenbaar met een versnelde toewijzing volgens artikel 24 §2.

#### 3.5.2.4 Effectiviteit van verhuring buiten stelsel

Een verhuring buiten stelsel lijkt een goede oplossing voor vele situaties die niet goed kunnen geregeld worden met de huidige reglementering. Op deze wijze kan bijvoorbeeld wel een goede match bereikt worden tussen huurder, woning en begeleider. Zoals we al aangaven, zijn de SHM's voorstander van deze regeling omdat de verantwoordelijkheid voor de verhuring daarmee duidelijk bij de welzijnsactor ligt.

Daar tegenover worden echter meerdere tegenargumenten ingebracht. Eén daarvan is dat dit niet in lijn is met het streven naar 'vermaatschappelijking van de zorg'. Deze term verwijst naar het streven om mensen met beperkingen, chronisch zieken, kwetsbare ouderen, jongeren met gedrags- en emotionele problemen, mensen die in armoede leven, ... een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen en de zorg zoveel mogelijk geïntegreerd in de samenleving te laten verlopen (Decruyenaere, 2013).

Een andere bemerking is dat de verhuringen buiten stelsel onttrokken worden aan een groot deel van de reglementering, met als nadeel dat bijvoorbeeld niet meer duidelijk is op welke basis woningen worden toegewezen. Het gaat dus ten koste van de transparantie, maar mogelijk ook ten koste van gelijke behandeling.

---

<sup>166</sup> Het betrof o.a. het project 'Wonen met ondersteuning' van CVBA Woonpunt Zennevallei en het project 'Woonzorg- en training op maat' van CAW Limburg.

De SVK's merken op dat ze niet kunnen verhuren buiten het stelsel, terwijl dit soms wel van pas zou komen. Zo wensen welzijnsorganisatie soms hun woningen over te dragen aan een SVK omdat ze vinden dat het SVK beter is uitgerust om te verhuren. Maar in dit geval kunnen deze woningen met de huidige regels niet worden toegewezen aan de cliënten van de welzijnsactor. Als dan de woning wordt toegewezen aan een niet-cliënt, weigert de welzijnsactor soms de woonbegeleiding te verzorgen.

### 3.5.3 Efficiëntie

Over het algemeen is er consensus tussen de deelnemers aan de focusgroepen dat aandacht voor bijzondere doelgroepen in de toewijzing noodzakelijk is en dat de reglementering hierover voorwaarden mag opleggen. Maar iedereen is het er ook over eens dat er nu een 'overkill' aan regels en voorwaarden is, die aanleiding is tot inefficiënties op allerlei vlakken.

#### 3.5.3.1 Onduidelijkheden in de toepassing

Er is bij de respondenten grote consensus dat de regeling voor toewijzing aan bijzondere doelgroepen te complex is en mede daardoor aanleiding is tot tal van vragen bij de toepassing. Dat er een nota 'FAQ lokale toewijzingsreglementen' van 35 p. bestaat, is daarvoor op zich al illustratief. Het onderscheid tussen de verschillende maatregelen om woningen te verhuren aan bijzondere doelgroepen is voor de verhuurders niet altijd duidelijk. Zo zouden er nu nog woningen worden verhuurd buiten het sociaal huurstelsel waarvoor de verhuring ook zou kunnen verlopen via een doelgroepenplan (artikel 28) of een versnelde toewijzing (artikel 24 §2). Andere onduidelijkheid hebben te maken met de mogelijkheid tot weigering van een versnelde toewijzing aan daklozen. Kunnen bv op basis van een doelgroepenplan nog woningen worden toegewezen wanneer de 5%-grens is overschreden? Of kunnen nog woningen versneld worden toegewezen nadat een grens is overschreden die in het doelgroepenplan is opgenomen terwijl de 5%-grens nog niet is bereikt? De 'FAQ lokale toewijzingsreglementen'<sup>167</sup> stelt dat de twee regels naast elkaar kunnen bestaan. Maar schept dit voldoende duidelijkheid? Een ander voorbeeld vinden we in het reeds genoemde advies van de Vlaamse Woonraad. De raad wees op een risico op toepassingsmoeilijkheden als gevolg van de combinatie van twee regels die bepalen wanneer de verhuurder het verzoek tot versnelde toewijzing kan weigeren, met name:

- indien de persoon waarvoor een versnelde toewijzing wordt gevraagd<sup>168</sup> behoort tot een doelgroep waarvoor via een lokaal toewijzingsreglement reeds 4% toewijzingen met voorrang op jaarbasis is bepaald; wat op gemeentelijk niveau wordt bepaald;
- indien de verhuurder in het jaar van aanvraag al 5% toewijzingen heeft gedaan op basis van de mogelijkheid tot versnelde toewijzing, een grens die betrekking heeft op het werkingsgebied van de SHM.

#### 3.5.3.2 Gevolgen van deze onduidelijkheden

De onduidelijkheden hebben in de eerste plaats gevolgen voor de cliënt, voor wie het bijzonder moeilijk is om zijn rechten te kennen, zijn weg te vinden in het reglementair kader en de mogelijkheden die de regels bieden ook te benutten. Kandidaat-huurders vinden de wijze waarop woningen worden toegewezen erg onduidelijk en begrijpen het niet als ze worden 'voorbijgestoken' door een andere kandidaat. Dat de toewijzingsregels verschillen tussen gemeenten draagt daartoe bij. Niet alleen de cliënt zelf, ook begeleidende instanties blijken de regels niet altijd goed te kennen of niet goed te weten hoe

<sup>167</sup> Zie FAQ lokale toewijzingsreglementen, versie 14/10/2014, p. 21 (intern document Agentschap Wonen-Vlaanderen).

<sup>168</sup> Het ontwerpadvies hanteert een iets andere terminologie, in overeenstemming met de begrippen gebruikt in het ontwerpbesluit. Er was daarin nog sprake van 'maatschappelijk kwetsbare personen'.

ze worden toegepast. Zo wezen vertegenwoordigers van jongeren er op dat instanties waar dakloze jongeren terecht komen vaak geen weet hebben van de mogelijkheid tot versnelde toewijzing. Ze betwijfelen ook of de kleinere OCMW's wel op de hoogte zijn van de maatregel.

De onduidelijkheid en complexiteit brengen een administratieve last mee, waaraan dus ook een kost is verbonden. De administratieve lasten zijn te vinden bij alle partijen.

- Voor de lokale besturen weegt vooral het opmaken van doelgroepenplannen en lokale toewijzingsreglementen zwaar. Dit blijkt een opdracht te zijn die veel werk vraagt. Vooral voor de kleinere gemeenten is het niet gemakkelijk zo'n plan op te maken. Maar ook voor de grotere gemeenten, waar vaak vele actoren actief zijn, betekent een doelgroepenplan maken een intensief werk. Uit het evaluatierapport van de projecten Wonen-Welzijn blijkt bovendien dat de voorbereiding van zo'n lokaal toewijzingsreglement ook wordt bemoeilijkt door een verschil in visie tussen de gemeente, de huisvestings- en de welzijnsactoren. Vooral voor projecten die een kleiner aantal kandidaat-huurders betrof vonden de initiatiefnemers dat de kosten van zo'n doelgroepenplan niet opwogen tegen de baten (Van Acker et al., 2016).
- De verhuurders dienen deze lokale toewijzingsreglementen te vertalen in hun intern huurreglement. Zeker voor verhuurders met een werkingsgebied dat vele gemeenten bestrijkt, wordt dit intern huurreglement een kluit dat bijzonder moeilijk werkbaar is. Het stelt ook hoge eisen aan de software die moet ontwikkeld worden en aangepast worden wanneer een nieuw lokaal toewijzingsreglement van kracht wordt.
- Voor de Vlaamse overheid zit de administratieve last in het verstrekken van toelichting en verduidelijking aan verhuurders en lokale besturen over de manier waarop de regels moeten worden toegepast. Zo gaat er ook veel tijd naar het controleren van de lokale toewijzingsreglementen met oog op goedkeuring door de minister.

Daarnaast bemoeilijkt een complex toewijzingsmechanisme het toezicht op de toepassing van de regels. De afdeling Toezicht wijst op diverse moeilijkheden, vooral bij de verhuringen buiten het sociaal huurstelsel:

- De verhuringen buiten het stelsel zijn moeilijk te controleren. De informatie die de verhuurders hierover verstrekken blijken vaak onvolledig of soms onjuist te zijn als gevolg van onduidelijkheden in de wetgeving. In principe moet in de rapportering elk pand aangeduid worden dat verhuurd wordt buiten het stelsel. Echter blijkt vaak dat soms panden die verhuurd worden buiten het stelsel niet als dusdanig zijn aangeduid; panden soms onterecht zijn aangeduid als een verhuring buiten stelsel en de startdata van de verhuring soms niet kloppen. Toezicht op de correcte naleving van de opgelegde 1%-grens is bovendien niet evident, aangezien verhuringen om leegstand te vermijden niet worden meegeteld en het niet altijd eenduidig te bepalen is of een woning al dan niet tot die categorie behoort. Een ander knelpunt is dat de verhuurder meestal niet weet wie de onderhuurder is of voor welke periode een onderhuurcontract loopt en dat bijgevolg niet kan worden nagegaan of de onderhuurder voldoet aan de voorwaarden in het KSH, met name of de onderhuurder voldoet aan de inkomens- en eigendomsvoorwaarde, of een correcte huurprijs wordt berekend en of de normale periode voor een crisissituatie (maximaal 6 maanden) niet overschreden wordt. Daarnaast blijkt ook geregeld een huurprijs te zijn vastgelegd die niet voldoet aan de regels in het KSH voor verhuringen buiten stelsel.
- Ook het respecteren van de regels inzake versnelde toewijzing is moeilijk te controleren. Of een versnelde toewijzing al dan niet wordt toegekend, is vaak het resultaat van discussies tussen verhuurders en actoren waarin ook vele subjectieve argumenten spelen, die nauwelijks te verifiëren zijn.

Verder moet worden toegevoegd dat de complexiteit van de toewijzingsregels zich ook vertaalt in hoge eisen aan de software die SHM's gebruiken om toe te wijzen. Daarbij wordt ook gesteld dat onduidelijkheden over de toewijzingsregels en de moeilijkheden om dit in goede software te vertalen ook resulteert in een onduidelijke registratie. De SHM's registreren wel op basis van welke regel wordt

toegewezen, maar de cijfers die daarop zijn gebaseerd, roepen tal van vragen op, zoals hoger al werd toegelicht. Als gevolg daarvan kunnen de registratiegegevens ook niet worden gebruikt om het beleid te monitoren en te evalueren. Meer algemeen, nog los van het gebruik van de toewijzingsregels, is het op dit ogenblik niet bekend hoeveel woningen zijn toegewezen per doelgroep. Zo is het bijvoorbeeld goed mogelijk dat een dakloze ook via de gewone weg een woning krijgt toegewezen. Maar een beeld hiervan ontbreekt. Op zich is monitoring geen beleidsdoelstelling, maar de gebrekkige monitoring verhindert zo dus wel het verhogen van de beleidseffectiviteit.

Tot slot wijzen de vertegenwoordigers van de verhuurders er op dat de onduidelijkheid in de regelgeving aanleiding is tot bijkomende regels, dit als gevolg van het toezicht op de regelgeving. Het Toezicht zou volgens hen een opportuniteitscontrole uitoefenen die aanleiding is tot pseudoregelgeving op vlakken waar de regelgeving autonomie voor de verhuurders voorziet. Op die manier wordt volgens deze verhuurders de complexiteit nog bevorderd. De afdeling Toezicht wijst er op dat verhuurders zelf vaak vragende partij zijn voor interpretatie vanuit de overheid en dat er klachten zijn van individuele huurders of kandidaat-huurders die vragen om interpretatie

#### **3.5.4 Duurzaamheid**

Duurzaam beleid op vlak van toewijzing van sociale huurwoningen aan bijzondere doelgroepen zou inhouden dat de beleidsmaatregelen tot gevolg hebben dat er een verbeterd inzicht is in de noden van de bijzondere doelgroepen en dat dit verbeterd inzicht ook zonder deze beleidsmaatregelen de toegang van deze doelgroepen verbetert. Tijdens de focusgroepen werd onvoldoende informatie verzameld om dit criterium te beoordelen.

#### **3.5.5 Draagvlak voor beleid**

Bovenstaand overzicht maakt op zich al voldoende duidelijk dat er maar een zeer beperkt draagvlak is voor de huidige regels voor toewijzing aan bijzondere doelgroepen. Tijdens de focusgroepen werden suggesties gedaan om aan de regels te sleutelen. Vaak ging het er dan over om de toepassingswijze nog verder te verduidelijken, wat dan echter weer aanleiding zou zijn tot bijkomende regels en waarmee niet tegemoet zou worden gekomen aan het doel om de regelgeving te vereenvoudigen. Daarom pleitten meerdere deelnemers van de focusgroepen voor een radicaal herschrijven van de wetgeving.

### **3.6 Denksporen voor wijziging van de regels**

#### **3.6.1 Sleutelen aan de regels**

Tijdens de focusgroepen werd nagegaan of via sleutelen aan de bestaande regels de effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen zouden kunnen verbeterd worden. Een groot deel van de discussie was gewijd aan de vraag of één van de regels de andere zou kunnen vervangen. Daarnaast werden de mogelijkheden tot vereenvoudiging verkend.

##### **3.6.1.1 Versnelde toewijzingen (artikel 24 §2) versus verhuringen buiten stelsel (artikel 55)**

Een van de weerkerende discussies betrof de vraag of niet kan gekozen worden voor één van beide systemen: versnelde toewijzingen of verhuringen buiten stelsel. Beide regelingen betreffen immers grotendeels dezelfde doelgroepen. Respondenten lijken de beide te zien als communicerende vaten: optrekken van maximum aantallen voor het ene zou betekenen dat het maximum voor het andere naar beneden zou gaan. Sommige pleiten daarbij resoluut voor het ene, andere voor het andere.

Zoals hoger al is toegelicht wensen de sociale verhuurders (SHM's) versnelde toewijzingen afgeschaft of beperkt te zien in ruil voor het optrekken van de verhuringen buiten het stelsel. De VVH pleit in haar 'Strategisch Plan Wonen-Welzijn-Zorg voor het optrekken van het maximum percentage voor ver-

huringen buiten stelsel van 1% naar 2%. Dergelijke verhuringen bieden volgens de VVH de nodige flexibiliteit om in te spelen op dringende woonnoodsituaties en laten toe om een woning toe te wijzen op het meest gepaste moment, namelijk wanneer ondersteuning nodig en beschikbaar is en tegelijkertijd een woning vrij is. Zoals eveneens hoger al aangehaald, bepleiten de welzijnsactoren echter het omgekeerde. Vanuit de redenering dat het de deskundigheid is van de woonactoren om woningen te verhuren wensen ze deze rol voor te behouden voor de sociale verhuurders. Ze verkiezen het integreren van deze verhuringen binnen één globaal stelsel dat meer ruimte zou bieden voor versnelde toewijzingen.

Het voornaamste verschil tussen beide regelingen is dat bij verhuringen buiten stelsel het doorgaans de woning is waarop een specifieke regeling van toepassing is. Welbepaalde woningen krijgen in het kader van een samenwerking tussen wonen en welzijn het statuut 'verhuurd buiten stelsel'. Een versnelde toewijzing daarentegen kan voor elke woning: de bewoner wordt een woning toegewezen en de begeleiding wordt daar naar toe gebracht. Dit laatste is veel meer in lijn met de 'vermaatschappelijking van de zorg'. Deze beoogt de zorg en begeleiding aan huis te brengen, ongeacht waar de cliënt woont. Het laat ook gemakkelijker toe om te gaan met tijdelijkheid van een begeleiding. Een begeleiding hoeft immers niet permanent te zijn. Als de begeleiding niet langer nodig is, zou dit geen aanleiding mogen zijn tot een verhuis. Bij verhuringen buiten stelsel is dit doorgaans wel het geval (hoewel het soms ook gaat over woningen die tijdelijk dit statuut krijgen).

#### 3.6.1.2 Vereenvoudiging of afschaffing van de doelgroepenplannen

De doelgroepenplannen en lokale toewijzingsreglementen worden als te omslachtig ervaren en de vraag naar vereenvoudiging of zelfs afschaffing werd door meerdere respondenten gesteld. Daarbij werd regelmatig verwezen naar de verkorte procedure voor toewijzing aan ouderen. Velen zien hiervan de voordelen, vooral dat de administratieve lasten beperkt worden. Maar sommigen vinden ook dit nog te ingewikkeld. Anderen vragen zich dan weer af of de problematiek van veroudering en de omvang van de groep ouderen lokaal zo verschillen dat er lokaal maatwerk nodig is. Een minimale vereenvoudiging zou er in kunnen bestaan doelgroepenplannen enkel nog op niveau van het werkingsgebied van de verhuurder toe te staan, of op niveau van een intergemeentelijk samenwerkingsverband.

#### 3.6.1.3 Meer regelen via 'rationele bezetting'

Tijdens de focusgroepen werd ook voorgesteld om het spoor van de rationele bezetting te verkennen als mogelijk alternatief voor lokale toewijzingsreglementen. Woningen zouden kunnen geoormerkt worden als 'voor ouderen', bijvoorbeeld omdat ze volledig gelijkvloers zijn, geen drempels en bredere deuren hebben, goed gelegen zijn t.o.v. voorzieningen, ... Vervolgens zouden via een nadere invulling van 'rationele bezetting' deze woningen dan kunnen voorbehouden worden voor deze doelgroep. Eventueel kan een maximumgrens gesteld worden aan het aantal woningen dat via deze weg aan ouderen wordt toegewezen.

Een andere optie is om toewijzingen aan ouderen te regelen via artikel 19, 1°. Dit artikel bevat een verwijzing naar de fysieke gesteldheid van de kandidaat-huurder. Verder werd gesuggereerd om wat nu onder artikel 19, 1° te schrappen en op te nemen onder rationele bezetting. Ook dit zou al een vereenvoudiging betekenen.

### **3.6.2 Radicaal herschrijven?**

Een volledige consensus over welk van de hoger beschreven toewijzingsmechanismen de bovenhand zou moeten krijgen, kon niet worden vastgesteld. Waarover wel globaal consensus leek te bestaan, is dat het moment is aangebroken om naar een zeer drastische vereenvoudiging te gaan. Meerdere actoren verwezen daarbij naar het toewijzingssysteem dat bestond in de jaren 1990. Het aantal regels was toen beperkt en de prioriteiten waren veel duidelijker.

Tezamen met de wens naar vereenvoudiging vragen sommige actoren naar meer autonomie voor verhuurders. Tegelijkertijd was iedereen het eens over de mogelijke negatieve effecten hiervan, in het bijzonder voor doelgroepen waarvoor niet iedereen het wil opnemen. Vergaande autonomie toekennen aan het lokale niveau is voor velen een brug te ver. Respondenten wijzen op het risico dat een aantal doelgroepen waarvoor er een ernstig probleem is met het recht op wonen, dan moeilijker toegang zou krijgen tot een sociale woning. Daarbij werd ook gesteld dat de gedetailleerde regelgeving juist haar basis vond in de nood aan het objectiveren van de toewijzing. Pogingen in het verleden om de lokale autonomie te vergroten hebben volgens respondenten ook zelden geleid tot meer transparantie of vereenvoudiging, en vaak zelfs tot het verminderen van kansen op een sociale woning of zelfs het uitsluiten van groepen. De grote voorrang voor lokale binding is daar een voorbeeld van. Als er dus wordt gekozen voor vereenvoudiging en meer lokale autonomie, dan dienen waarborgen te worden ingebouwd om ook maximaal de Vlaamse beleidsdoelen, met name het realiseren van het recht op wonen, te blijven nastreven. Tijdens de focusgroepen werden de mogelijkheden verkend en besproken. Gaandeweg leken zich twee mogelijke alternatieve modellen af te tekenen, die we hier verder het 'rationele model' en het 'overlegmodel' zullen noemen. We stellen ze voor als twee ideaal-typische modellen, maar combinaties zijn mogelijk.

In het 'rationeel model' wordt gestreefd naar maximale objectivering van de toewijzing. Vlaanderen zou daarbij de krijtlijnen bepalen, terwijl het lokale niveau de kans krijgt om beperkte eigen accenten te leggen, maar dit op een manier die geen ruimte laat interpretatie. Het toewijzingssysteem kan daarbij gebaseerd zijn op quota of op punten. Een systeem van quota zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat voor bepaalde groepen maximum en minimum percentages worden (bv. max. 25% ouderen, max. 10% personen met beperking, max. 25% lokale binding, min. 10% daklozen, ...), waarna binnen deze groepen de chronologie zou spelen. Op niveau van gemeenten of werkingsgebieden zou kunnen beslist worden over deze maxima en minima, binnen een marge die op Vlaams niveau te bepalen is. Een alternatief is (zoals nu al gehanteerd door de SVK's) een eenvoudig puntensysteem waarbij kandidaten punten worden toegekend gebaseerd op woonnood, chronologie en lokale binding. Ook hier zou men lokale actoren kunnen toelaten binnen vastgelegde marges het gewicht van bepaalde criteria te verhogen of te verlagen. Op deze wijze kan de toewijzing maximaal geobjectiveerd worden terwijl toch nog steeds lokaal mee de prioriteiten bepaald worden. Essentieel is dat de beoordelingsmarge voor verhuurders zo beperkt mogelijk is. Mede daarom laat dit systeem voor de verhuurders geen ruimte om te zoeken naar een goede match tussen woning, bewoner en eventueel ook begeleider.

In het 'overlegmodel' is het uitdrukkelijk de bedoeling ruimte te creëren voor deliberatie tussen actoren en voor het streven naar een goede match. Bij de toewijzing kan nog steeds worden vertrokken van punten of quota, maar de beslissing komt steeds tot stand in overleg tussen betrokken actoren en niet louter op basis van mathematische beslissingsregels. De beslissing dient daarbij wel gebaseerd te zijn op principes die in de Vlaamse wetgeving zijn vastgelegd. Over welke deze principes moeten zijn, is tijdens de focusgroepen niet verder ingegaan. Mogelijk kunnen ze op basis van de theorie (zie hoofdstuk 1) verdere invulling krijgen.

Elk model heeft zijn voor- en nadelen. In het 'rationeel model' staat het gelijkheidsprincipe centraal: alle kandidaat-huurders (met een gelijk profiel) krijgen dezelfde kansen op toewijzing van een woning en dit wordt gewaarborgd via een strak en goed te controleren toewijzingssysteem. De kans op bevoorrechte behandeling van bepaalde personen wordt daarmee zeer klein. De toewijzingen zijn ook gemakkelijk te controleren. Daar tegenover staat het nadeel dat dit model weinig kans biedt tot flexibiliteit in de toewijzing. Niet alle situaties zijn te vatten in regels, en indien men dit toch nastreeft, wordt het systeem weer ingewikkeld. Bepaalde problematieken kunnen zich ook enkel lokaal voordoen, waardoor ze mogelijk niet in de Vlaamse regels gevat zijn (bv. de nood om campingbewoners te herhuisvesten). Die mogelijkheid tot flexibiliteit is er wel in het overlegmodel. Dit laat beter toe rekening te houden met de lokale situatie, in te spelen op concrete samenwerkingen op het terrein (bv met welzijnsactoren, buurtwerkingen, ...) of rekening te houden met noodsituaties die niet direct in punten



te vatten zijn. Belangrijk voor dit model is dat de deliberatie gebeurt in een voldoende ruime groep waarin de voornaamste belanghebbenden vertegenwoordigd zijn. Die brede vertegenwoordiging moet de legitimatie vormen voor de beslissingen.

De huidige regelgeving zit het dichtst bij het rationele model, maar bevat ook elementen van het tweede, bv. w.b. de versnelde toewijzing artikel 24 §1. Ook de verhuringen buiten stelsel zou men kunnen zien als een toepassing hiervan, met het verschil dat deze verhuringen niet voldoen aan alle regels voor sociale verhuringen. Het tweede model komt neer op een verruiming van het principe van versnelde toewijzing volgens artikel 24 §1, met het verschil dat dit geen uitzonderingsmaatregel meer is, maar dat de beoordelingsmarge standaard wordt. Ook het 'Strategisch Plan Wonen-Welzijn-Zorg'<sup>169</sup> van de VVH getuigt in zekere zin van dergelijk model. Dit plan stelt voor om op niveau van de werkgebieden van SHM's, in overleg tussen de SHM en de relevante welzijns- en zorgactoren, een strategisch plan op te maken voor doelgroepen die zonder vorm van ondersteuning nog niet, of tijdelijk niet meer, woonvaardigheden hebben om zelfstandig te kunnen functioneren als huurder. SHM's met zo'n plan zouden dan meer autonomie krijgen, waarbij de toewijzing zou gebeuren in samenspraak tussen verhuurders en welzijnsactoren. Dit voorstel van de VVH lijkt wel nog uit te gaan van de huidige regels. Er is immers sprake van het verder verfijnen van de lokale toewijzingsreglementen en voorrangregels. In dit geval riskeren de regels nog ingewikkelder te worden.

Een vraag waar tijdens de focusgroepen maar beperkt is op ingegaan, betreft de noodzaak aan het blijven naast elkaar bestaan van twee afzonderlijke toewijzingssystemen, resp. voor SVK's en SHM's. Respondenten leken het er over eens dat SVK's en SHM's zich richten tot verschillende doelgroepen en dat bijgevolg ook een ander toewijzingssysteem in gebruik moet blijven. Eén van de respondenten opperde de mogelijkheid om de verhuurders de kans te bieden zelf te kiezen voor één van beide systemen. Als auteurs van dit rapport menen we dat deze vraag moet behandeld worden binnen het bredere perspectief van de organisatie en financiering van de sociale huisvesting. We komen hier verder in dit rapport nog op terug.

### 3.6.3 Andere aanbevelingen

Tot slot werden tijdens de focusgroepen nog een reeks andere aanbevelingen geformuleerd die van belang kunnen zijn ongeacht hoe ingrijpend de regelgeving hervormd wordt of voor welk systeem van toewijzing wordt gekozen.

De eerste aanbeveling is dat het nastreven van toewijzingen aan bijzondere doelgroepen niet noodzakelijk via toewijzingsregels moet worden gestuurd, maar dat dit ook kan via beoordeling van de prestaties, zoals nu ook toegepast in de visitaties bij de SHM's. Het komt er dan op aan goede indicatoren te vinden voor monitoring van de prestaties van SHM's en een goed registratiesysteem te ontwerpen. Het is bijvoorbeeld meer relevant te registreren aan hoeveel daklozen een woning is toegewezen dan via welk toewijzingssysteem dit is gebeurd. Een verbeterde registratie vraagt daarbij niet noodzakelijk meer tijd. Als de registratie gebaseerd is op standaard categorieën die een duidelijke verwijzing naar de wetgeving inhouden, vraagt dit niet meer tijd dan wanneer verhuurders een eigen formulering invullen. Het betekent wel dat de verwerking veel gemakkelijker verloopt en dat het ook is duidelijk waarvoor het resultaat staat. SVK's registreren nu reeds op deze manier, en het resultaat is een veel duidelijkere rapportering over de bereikte doelgroepen dan bij de SHM's. Voor SVK's bestaat momenteel wel nog geen prestatiebeoordeling. Daarnaast maken SVK's nu al allemaal gebruik van een zelfde softwaresysteem. Voor SHM's is dit niet het geval. Ook hier zouden efficiëntiewinsten te boeken zijn.

Tot slot werd tijdens de besprekingen af en toe verwezen naar de keuzemogelijkheden van sociale huurders. In de huidige regelgeving is deze beperkt. Het niet gemotiveerd weigeren van een woning

---

<sup>169</sup> Overgemaakt aan de Vlaamse Minister van Welzijn op 29 april 2016.



heeft tot gevolg dat de kandidaat-huurder zijn recht op een huurpremie verliest. Meerdere respondenten vinden dat sociale huurders meer kansen moeten krijgen om een woning te kiezen en te weigeren. De grote druk om een woning te aanvaarden zou volgens sommige respondenten leiden tot ongewenste weigeringen, ongelukkige huurders of tot mutaties. Voorgesteld wordt om alternatieve modellen te verkennen, zoals bijvoorbeeld het Delft-model, waarbij vrijgekomen woningen geafficheerd worden en kandidaat-huurders de kans krijgen om zich voor de vrije woning kandidaat te stellen, waarna de woning wordt toegewezen aan wie de hoogste prioriteit krijgt.

## 4. VOORSTELLEN VOOR WIJZIGING

### 4.1 Basis van de voorgestelde wijzigingen

#### 4.1.1 De rode draad doorheen de knelpunten

In de twee voorgaande hoofdstukken brachten we een uitvoerige beschrijving van de vastgestelde knelpunten in het huidige sociaal huurstelsel, geordend per thema. We proberen hier nu de grote lijnen te halen uit deze veelheid aan knelpunten, als aanloop naar de oplossingsvoorstellen.

Samengevat menen we te kunnen stellen dat het sociaal huurstelsel is geëvolueerd van een eenvoudig Koninklijk Besluit<sup>170</sup> naar een omvangrijk pakket aan regels, in het decreet, ministeriële besluiten, omzendbrieven. In de loop der jaren is deze regelgeving heel geleidelijk uitgebreid. Daar waren altijd redenen voor, vaak het tegemoetkomen aan algemeen vastgestelde problemen (zoals politieke beïnvloeding van de toewijzingen, in de jaren 1990), maar heel vaak ook om specifieke situaties waarop de regelgeving geen antwoord gaf, toch via bijkomende regels op te vangen. Daarnaast trachtte de regelgeving een complexer wordende maatschappelijke situatie te vatten. Zo kwamen de noden van nieuwe doelgroepen aan de oppervlakte (bv. jongeren) en ontstonden nieuwe samenwerkingsverbanden die in de huidige regelgeving geen plaats vonden (o.a. de samenwerkingen wonen-welzijn die vaak geregeld werden via verhuringen buiten het stelsel).

Het zoeken naar een evenwicht tussen lokale autonomie enerzijds en Vlaamse beleidsdoelen anderzijds is één van de voornaamste redenen van de toegenomen complexiteit sinds de wijzigingen van 2007. Het lokale beleidsniveau meer beslissingsbevoegdheid toekennen gebeurde steeds met grote voorzichtigheid. Enerzijds wilde het Vlaamse beleid wel autonomie bieden om lokaal maatwerk mogelijk te maken, maar tegelijkertijd werden daaraan strikte voorwaarden gekoppeld. Zo werden gemeenten die afwijkende toewijzingsregels wensten te gebruiken, gevraagd om doelgroepenplannen en toewijzingsreglementen op te maken. De bedoeling was te voorkomen dat de lokale beslissingen in strijd zouden zijn met de verantwoordelijkheid van het Vlaamse niveau om het recht op wonen te verzekeren en om gemeenten aan te zetten na te denken over hun toewijzingsbeleid. Het lokaal niveau kreeg meer autonomie, maar werd ook meer verantwoording gevraagd, wat het geheel alvast een stuk ingewikkelder maakte. De autonomie die mogelijk werd, was vervolgens aanleiding tot verschillen in toewijzingsregels tussen gemeenten. Sociale verhuurders die werkzaam zijn binnen meerdere gemeenten (en dat is de overgrote meerderheid) zagen zich zo geconfronteerd met een bijzonder ingewikkeld toewijzingsmechanisme, dat vaak zelfs moeilijk te vatten was in een informaticasysteem.

Tijdens de focusgroepen werd er op gewezen dat deze uitdeinende wetgeving ook positieve resultaten heeft opgeleverd. Zo wordt o.a. vastgesteld dat de toewijzing van woningen nu veel meer geobjectificeerd verloopt dan voorheen, dat het lokale beleidsniveau zich meer dan vroeger mee verantwoordelijk voelt voor de sociale huisvesting, dat huurders nu beter begeleid worden. De keerzijde van al deze aanpassingen is echter een situatie die door velen als zeer onbevredigend wordt ervaren. We vatten de negatieve gevolgen samen in vijf punten.

#### *Complexe wetgeving*

De huidige regelgeving op sociale verhuuring is een bijzonder uitgebreide wetgeving, bevattend de regels uit de Vlaamse Wooncode, het kaderbesluit, meerdere ministeriële besluiten en omzendbrieven. Het gehele stelsel is daarnaast gecompliceerd door verschillen in visies en toewijzingsregels

---

<sup>170</sup> Koninklijk Besluit van 18 december 1979 houdende reglementering voor het Vlaamse Gewest, van het huurstelsel betreffende de woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren, Belgisch Staatsblad, 22 december 1979.

tussen gemeenten en door verschillen in toepassingspraktijken tussen verhuurders. Tegelijkertijd bestaat permanent een risico op pseudo-regelgeving, niet in het minst omdat ook actoren aan de Vlaamse overheid bijkomende richtlijnen vragen over de wijze waarop de regels moeten geïnterpreteerd worden.

#### *Hoge administratieve kost*

Het omvattende geheel aan regels heeft een hoge administratieve kost tot gevolg, en dit voor alle betrokken partijen. Voor de Vlaamse overheid bestaat deze administratieve kost uit het ontwikkelen van opvolgingsinstrumenten, om betrokken partijen te informeren (via website, brochures, informatiemomenten), om de wetgeving te evalueren en nieuwe aanpassingen voor te bereiden, om toezicht uit te oefenen op het toepassen van de regels, beroepsprocedures te behandelen, enz.

Voor de lokale overheden bestaat de administratieve kost vooral uit het voorbereiden van de lokaal te nemen beslissingen en het afleggen van verantwoording aan het Vlaamse niveau over deze beslissingen. Zo wordt bijvoorbeeld bijzonder veel tijd besteed aan het opmaken van doelgroepenplannen en toewijzingsreglementen.

Voor verhuurders betekent de complexe regelgeving vooreerst dat er tijd nodig is om de regels te kennen en toe te passen. Verder gaat erg veel tijd naar het informeren van huurders en verhuurders. In het bijzonder is de inschrijvingsprocedure bijzonder tijdrovend. Zo berekenden Winters et al. (2011) dat ongeveer de helft van de tijd die sociale verhuurders besteden aan begeleidingstaken, wordt ingezet in de fase nog voor toekenning van een woning. Een groot deel van de groep waarmee men dan mee bezig is, zal zelfs nooit sociale huurder worden. Dit is maar één voorbeeld van hoe de tijdsbesteding niet in verhouding staat tot de beleidsintenties die aanleiding waren tot sommige wettelijke voorwaarden.

#### *Gebrekkige transparantie*

Net als de hoge administratieve kost is de gebrekkige transparantie iets waar alle partijen mee kampen. Voor de Vlaamse overheid is het momenteel niet altijd duidelijk welke regels of mogelijkheden die de wetgeving biedt, wel en niet worden toegepast. Ook het resultaat van de regels op het terrein is niet duidelijk (bv. hoeveel woningen worden toegewezen aan daklozen?). Op deze wijze bemoeilijkt de complexiteit van de regels ook een goede monitoring en bijsturing van het beleid.

Voor lokale mandatarissen die deel uitmaken van de bestuursorganen van de sociale verhuurders en voor de actoren die betrokken zijn in de voorbereiding van lokale toewijzingsreglementen of doelgroepenplannen, is het een hele klus om alle regels te beheersen en hiermee rekening te houden bij het nemen of adviseren van bestuursbeslissingen. Vermoedelijk worden heel wat van deze beslissingen genomen met onvoldoende kennis. Moeilijk voor hen is ook om te oordelen wat de impact gaat zijn van keuzes die ze maken in de lokale toewijzingsreglementen. En ook hier weer ontbreekt de mogelijkheid tot monitoring om de gevolgen van beslissingen in te schatten en zo nodig bij te sturen.

Voor huurders ten slotte is de regelgeving nog het minst duidelijk. Hoe zwakker het doelpubliek, hoe groter het risico daarop. De verhuurders doen wel inspanningen om de regels te verduidelijken, maar krijgen deze niet uitgelegd. De wijze waarop een goed bedoelde regelgeving vorm kreeg, gaat zo ten koste van het beoogde doel. Verder is het voor kandidaat-huurders bijzonder moeilijk om in te schatten welke kans ze maken op toewijzing van een woning en op welke termijn. Zwakke groepen worden verwacht hun eigen situatie zoveel mogelijk zelf in handen te nemen, maar worden daartoe niet aanzet door het systeem.

#### *Onvoldoende flexibel/specifiek*

Ondanks de vele regels blijken deze toch nog niet voldoende specifiek genoeg om alle situaties die zich in de praktijk voordoen een oplossing te bieden. Steeds blijven er individuele situaties waarvoor de wetgeving niet toereikend blijkt. Verder is het met de huidige reglementering voor verhuurders niet

mogelijk om te zoeken naar een goede match tussen woning en bewoners. Dergelijke match is nochtans in een aantal situaties van belang, zoals o.a. blijkt uit de ervaringen in de pilootprojecten wonen-welzijn. Ook bij nieuwe vormen van collectief wonen kan het wenselijk kan zijn dat de huidige bewoners mee kunnen beslissen over wie de volgende medebewoner wordt om het collectieve wonen te laten slagen. Tot slot lijkt het niet uitgesloten dat een aantal doelgroepen niet aan hun trekken komen, bv. omdat het in de gemeente politiek niet haalbaar is hiervoor een doelgroepenplan te maken.

De nood aan meer flexibiliteit werd opgevangen o.a. door verhuringen buiten het huurstelsel toe te laten of regelluwt te voorzien. Maar goede regelgeving zou er in moeten slagen om binnen de regels mogelijk te maken wat wenselijk is. Uitzonderingsmogelijkheden blijven best tijdelijk.

#### *Drempels voor de zwaksten*

Voor huurders en in het bijzonder de zwaksten onder hen betekent de complexe regelgeving een hele reeks van drempels. Dit is vooral het geval met de toegangsvoorwaarden (ze moeten meerdere documenten opzoeken en voorleggen) en met administratieve procedures (zoals de actualisatie van het inschrijvingsregister), die aan de basis van uitsluitingsmechanismen liggen. De mogelijkheid die het beleid heeft geboden om lokaal maatwerk te leveren (vooral via de voorwaarde 'lokale binding'), heeft ook tot gevolg dat zwakke groepen minder kansen krijgen op een toewijzing. Dit is soms ook zo omdat het lokale beleid het niet altijd graag voor deze groepen opneemt. Als de sociale huisvesting beoogt betaalbaar en kwaliteitsvol wonen te bieden aan woonbehoeftigen, moet gezocht naar manieren om deze drempels af te bouwen.

De voorstellen voor aanpassingen aan het sociaal huurbesluit die we hierna formuleren, vertrekken vanuit deze probleemanalyse. We zoeken naar oplossingen die tegemoet komen aan deze problematiek. Daarbij passen we maximaal de principes en condities toe die we afleiden uit de beleidsvisie en uit de theorie (zie hoofdstuk 2). We brengen ook deze hierna kort in herinnering.

### **4.1.2 Principes en condities**

#### **4.1.2.1 Beleidsvisie**

Principes waaraan de sociale huurreglementering moet voldoen, halen we vooreerst uit de beleidsvisie. De basis van de beleidsvisie op vlak van wonen blijft vanzelfsprekend de Vlaamse Wooncode, waarin wordt gedefinieerd wat de doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid zijn. Het recht op wonen, zoals ook erkend in artikel 23, 3° van de Grondwet, staat daar centraal (artikel 3 Vlaamse Wooncode). De overheid heeft meer bepaald tot taak om maatregelen te nemen die leiden tot de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Een stilzitten van de overheid, of het stellen van handelingen die de bestaande maatregelen ter verwezenlijking van het recht op wonen aanzienlijk verzwakken of verminderen, vormt daarentegen een inbreuk op het recht op menswaardig wonen. Tegelijk is duidelijk dat de realisatie van het recht op wonen positieve acties van de overheid vraagt en bijgevolg niet onmiddellijk ten aanzien van iedereen kan worden gerealiseerd. Het recht op wonen moet daarom progressief worden verwezenlijkt, met prioritaire aandacht voor de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden. De selectiviteit van het woonbeleid en de progressieve realisatie van het grondrecht op wonen werden daarbij uitdrukkelijk verankerd in de bijzondere doelstellingen van het woonbeleid (artikel 4 Vlaamse Wooncode).

Wat betreft de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van het Vlaamse en het lokale niveau hanteert Vlaanderen het subsidiariteitsprincipe, dat stelt dat lokale beleidsvoering de norm is, tenzij er redenen zijn om de bevoegdheid op een hoger beleidsniveau uit te oefenen. In het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 werd gekozen voor een verdere decentralisatie. In de 'paritaire commissie decentralisatie' die werd aangesteld, werd voor wonen het uitgangspunt gevolgd dat het lokale bestuur voldoende ruimte moet krijgen voor het uitwerken van een woonbeleid op maat. Een vereenvoudiging

van de toewijzingsregels voor sociale huur met meer autonomie voor het lokale bestuur werd in deze commissie nodig geacht. Dit uitgangspunt staat echter in gespannen verhouding tot het gelijkheidsbeginsel en de mogelijkheden die er zijn om schaalvoordelen te realiseren indien sommige beslissingen op een hoger beleidsniveau worden gelegd. Wat in het vormgeven van beleidsinstrumenten moet doorwegen, is niet simpel uit te maken. In wat volgt hebben we daarom voor sommige voorstellen meerdere mogelijke varianten opgenomen, met duiding van voor- en nadelen.

In het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 wordt ook zeer groot belang gehecht aan administratieve vereenvoudiging. Doel is de legistieke kwaliteit en de praktische toepasbaarheid van decreten en uitvoeringsbesluiten te verbeteren, vanuit de stelregel dat regels of decreten die meer problemen en kosten veroorzaken dan ze problemen oplossen, afgeschaft worden (p. 11). In het bijzonder wat sociale huur betreft kondigt het Regeerakkoord een evaluatie en grondige vereenvoudiging van het kaderbesluit sociale huur aan, met het oog op het versterken van lokale regisseursrol van de gemeente en de sociale verhuurder (p. 93). Eveneens relevant is de vermelding in het Regeerakkoord dat de taakstelling van de afdeling Toezicht van het agentschap Inspectie RWO wordt geëvalueerd en bijgestuurd waar nodig en beperkt tot haar essentie (p. 94). Tot slot kiest het Vlaams Regeerakkoord voor een maximale digitalisering en voor het centraal stellen van de burger. Al deze uitgangspunten liggen mee aan de basis van de oplossingsvoorstellen.

#### 4.1.2.2 Beginselen van behoorlijke wetgeving

Naast elementen van de beleidsvisie zijn ook de beginselen van behoorlijke wetgeving van belang. Het gaat om algemene juridisch principes die zijn uitgewerkt in het recht of die uit het geldende rechtssysteem worden afgeleid door de rechter. De beginselen van behoorlijke wetgeving zijn van toepassing op de regelgeving zelf en gelden als referentienormen voor de kwaliteit ervan.

Het legaliteitsbeginsel vereist zo dat maatregelen die uitvoering geven aan het recht op wonen een decretaale basis hebben. Dit beginsel heeft bijgevolg betrekking op de vraag wie voor de realisatie van het grondrecht moet instaan en ligt ook uitdrukkelijk vervat in artikel 23 van de Grondwet. Het gevolg is dat de formele wetgever (het Vlaams Parlement) haar taak bij de verwezenlijking van het grondrecht niet integraal mag delegeren aan de uitvoerende macht (de Vlaamse regering of leden daarvan). De decreetgever zal daarentegen zelf minstens de essentiële keuzes omtrent het sociaal huurstelsel moeten maken. Op die manier wordt voor de burger de garantie ingebouwd dat aan de invulling van centrale aspecten een parlementair debat voorafgaat en bepaalde maatregelen niet zonder meer kunnen worden afgebouwd.

De betekenis van het rechtszekerheidsbeginsel is op zijn beurt verbonden aan de mogelijkheid voor de burger om zijn rechtspositie te kennen en in redelijke mate de gevolgen van zijn handelingen te kunnen inschatten. Als gevolg van dit beginsel is het een taak voor de regelgever om te waken over de voorzienbaarheid en de toegankelijkheid van het recht. Rechtsregels zullen dus voldoende duidelijk en precies moeten worden geformuleerd om burgers mogelijk te maken om hun handelingen hierop af te stemmen. Ook plotse of voortdurende wijzigingen aan het regelgevend kader kunnen strijdig zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en een inbreuk uitmaken op de verwachtingen die de burger redelijkerwijs van de overheid kon hebben.

Het grondwettelijke erkende gelijkheidsbeginsel (artikel 10 en 11 Grondwet) omvat ten slotte twee aspecten. Enerzijds vereist het van de wet dat zij vergelijkbare gevallen gelijk behandelt, anderzijds dat ze niet vergelijkbare gevallen verschillend behandelt. Dit betekent in de eerste plaats dat het maken van een onderscheid in de regelgeving slechts mogelijk is wanneer een redelijke en objectieve verantwoording voorhanden is. Meer specifiek is een verschil in behandeling volgens de rechtspraak aanvaardbaar wanneer dit verschil berust op een legitieme doelstelling en het gemaakte onderscheid noodzakelijk en proportioneel is ten opzichte van het beoogde doel. Daarnaast zal de overheid bij de invulling van het recht op wonen niet kunnen volstaan met het garanderen van een formele gelijkheid

(alle regels zijn gelijk op iedereen van toepassing). Samen met de progressieve realisatie van het grondrecht op wonen vergt het tweede aspect van het gelijkheidsbeginsel namelijk dat ook een materiële gelijkheid wordt nagestreefd.

#### 4.1.2.3 Principle based regulation

Tot slot baseren we ons in onderstaande voorstellen op de theorie 'Principle based regulation'. Volgens deze theorie werken regelgevers niet langer met gedetailleerde wetgeving, maar vragen ze actoren te werken volgens principes. De bovenstaande principes van behoorlijke wetgeving zijn hiervan een voorbeeld.

Uit hoofdstuk 1 onthouden we ook de condities waaronder principle based regulation kan werken:

- het actorenveld moet bestaan uit verantwoordelijke organisaties;
- er is nood aan een permanente regelgevende dialoog over de betekenis en de toepassing van de regelgeving;
- het helpt wanneer actoren werken in een netwerk;
- er is nood aan een goed wettelijk basiskader;
- van actoren wordt een degelijke basisrapportering verwacht;
- een krachtige handhaving blijft noodzakelijk.

#### 4.1.3 Tweesporenbenadering

Vertrekkend van bovenstaande probleemformulering enerzijds en principes en condities anderzijds hebben we oplossingsvoorstellen uitgewerkt. We vertrokken daarbij in eerste instantie van een thematische benadering, naar analogie met de aanpak die werd gevolgd bij het beschrijven van de knelpunten in de huidige reglementering (hoofdstuk 2 en 3). Al snel bleek echter dat deze werkwijze zou leiden tot voorstellen voor een hele reeks van kleine aanpassingen, die geen fundamentele oplossing zou bieden op de vastgestelde problemen. Daarom vonden we het nodig om naast het oplijsten van deze voorstellen ook een voorstel voor een meer ingrijpende herziening uit te werken, dat aanpassingen op diverse onderdelen van het sociaal huurstelsel combineert. We bespreken hierna eerst de thematische voorstellen en vervolgens het voorstel voor een meer ingrijpende herziening.

## 4.2 Wijzigingen per thema

### 4.2.1 Wijzigingen m.b.t. het toepassingsgebied

#### 4.2.1.1 De sociale verhuurder

Om de uniformiteit binnen het sociaal huurstelsel te versterken, heeft de decreetgever in 2006 zoveel als mogelijk sociale verhuurders onder de toepassing van de Vlaamse Wooncode gebracht. Het toepassingsgebied van het sociaal huurstelsel wordt daarbij omschreven aan de hand van de definitie van het begrip sociale huurwoning. Een sociale huurwoning is met name de woning die wordt verhuurd of onderverhuurd door een aantal in de Vlaamse Wooncode opgesomde actoren (artikel 2 §1, 22° Vlaamse Wooncode). Alle sociale verhuurders richten zich daarbij tot de doelgroep van 'woonbehoeftigen', die wordt afgebakend op basis van inschrijvings- en toewijzingsvoorwaarden. Tegelijkertijd bestaat onder verhuurders een zekere verscheidenheid, zoals onder meer op vlak van doelstellingen, methodiek en schaalgrootte. Ook is er sprake van een zekere overlapping tussen hun respectieve werkingsgebieden.

In de eerste plaats is het bezitten en verhuren van sociale woningen met name geen hoofdactiviteit voor de VMSW, het Vlaams Woningfonds en de gemeenten en OCMW's. Voor deze groep van verhuurders blijkt bovendien dat de omvang van hun patrimonium<sup>171</sup> niet voldoet aan de door de Vlaamse overheid vooropgestelde schaalgrootte van ten minste 1 000 eenheden (voor SHM's).<sup>172</sup> Omwille van efficiëntieredenen kan dan ook in vraag worden gesteld of het aangewezen dat zij de activiteiten als sociale verhuurder (ongewijzigd) voortzetten. Telkens men optreedt als sociale verhuurder, moet namelijk voldaan zijn aan alle bijhorende verplichtingen en dit ongeacht de schaal waarop men verhuurt. Zo zal ook een kleinschalige verhuurder bijvoorbeeld een intern huurreglement en een kandidatenregister moeten aanleggen, periodiek een actualisatie doorvoeren, overeenkomsten en reglementen aanpassen naar aanleiding van wijzigende regelgeving, moeten huurders worden opgevolgd, enz.

De erg beperkte schaal waarop gemeenten en OCMW's verhuren, betekent daarbij dat het argument van mogelijke efficiëntiewinsten voor hen het sterkste te geldt. In kader van het versterken van de lokale autonomie kan echter ook worden aangehaald dat een gemeente of OCMW de mogelijkheid moet hebben om een eigen woonaanbod te ontwikkelen, dat eventueel kan afwijken van het door sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren gerealiseerde aanbod. Vanuit de regisseursrol van de gemeenten op vlak van lokaal woonbeleid zijn zij daarenboven ook verantwoordelijk voor het behalen van het bindend sociaal objectief. In bepaalde gevallen zullen zij zelfs woningen moeten kunnen bouwen om dit objectief te realiseren.

Met 972 wooneenheden benadert het Vlaams Woningfonds op zijn beurt de vooropgestelde schaalgrootte. In tegenstelling tot SHM's en SVK's ligt het patrimonium echter wel verspreid over vijf provincies, wat een efficiënt beheer kan bemoeilijken. Historisch gezien richt het Vlaams Woningfonds zich daarnaast op het ondersteunen van grote gezinnen bij het realiseren van de huisvestingsnoden. In hoofdzaak wordt deze doelstelling gerealiseerd door het aanbieden van sociale leningen. Slechts aanvullend is er sprake van het verhuren van woningen. Voor het Vlaams Woningfonds gaat het dus evenmin om een kerntaak. Vanuit het grondrecht op wonen kan de aandacht voor de beschikbaarheid van voldoende woningen voor grote gezinnen wel als positief worden geëvalueerd. De vraag is echter of een specifieke actor deze taak op zich dient te nemen, dan wel of de beschikbaarheid van voldoende grote woningen kan worden gerealiseerd door andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld via de prestatiebeoordeling van de SHM's.

Uit het voorgaande blijkt dat, naast de bezwaren inzake efficiëntie, enkele voordelen verbonden zijn aan de huidige situatie. De toezichthouder en huurdersorganisaties wezen echter eveneens op bijkomende nadelen. Een versnippering van het aanbod onder meerdere verhuurders betekent voor de kandidaat-huurder namelijk dat men zich op meerdere registers zal moeten inschrijven, of toch als men de kans op toewijzing van een woning wil maximaliseren. Het gevolg is dat de toegang tot een sociale woning wordt bemoeilijkt. Verder ontstaan bijkomende kosten voor de Vlaamse overheid, die via de toezichthouder zal moeten waken over de toepassing van de reglementering. De voorgenomen vereenvoudiging van de regelgeving zorgt verder ook voor een toenemend risico op een foutieve invulling van de beleidsruimte die aan actoren wordt geboden. Dit risico lijkt sterker van toepassing bij kleinschalige verhuurders, voor wie het aanbieden van sociale woningen geen hoofdactiviteit is. Het bestaan van professionele organisaties wordt daarbij als een voorwaarde aangeduid om te kunnen dereguleren (zie onderdeel 1.2).

---

<sup>171</sup> De voortgangstoets 2016 in het kader van het decreet grond- en pandenbeleid vermeldt dat het totale sociaal huuraanbod in Vlaanderen 160 420 eenheden bedroeg op 31 december 2015. Voor het Vlaams Woningfonds ging het op dat ogenblik om 972 woningen, verspreid over vijf provincies. Volgens VRIND 2016 werden in diezelfde periode 150 904 woningen verhuurd door de VMSW en SHM's. Sociale verhuurkantoren boden einde 2015 8 350 woningen aan. Na aftrek van het aanbod van andere sociale verhuurders van het volledige aanbod, zou het voor alle Vlaamse gemeenten en OCMW's om 194 woningen gaan.

<sup>172</sup> Beleidsnota Wonen 2014-2019, *Parl. St.* VI. Parl., 2014-2015, nr. 135/1, 45.



Vanuit deze vaststellingen lijkt het aangewezen om verder in te zetten op schaalvergroting. Om tegelijk de mogelijkheid te behouden voor actoren zoals de steden en gemeenten om een eigen patrimonium te bezitten, wordt meer bepaald voorgesteld dat deze actoren zich zouden beperken tot het onrechtstreeks verhuren van woningen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door via SHM's (of SVK's) te verhuren, zoals reeds gebeurt door de VMSW. Als resultaat zouden zowel voor de sociale verhuurder als voor de toezichthouder efficiëntiewinsten kunnen ontstaan (reglementaire verplichtingen, overheadkosten). Voor kandidaat-huurders wordt dan weer een antwoord geboden op de nadelige gevolgen van de spreiding van het woningaanbod over verschillende verhuurders.

Uit de reacties van de bevroegde actoren bleek wel dat men het niet (volledig) eens is over de manier waarop de overheid dit moet realiseren. Sommige actoren meenden bijvoorbeeld dat de Vlaamse overheid dwingend moet optreden en schaalvergroting (algemeen) moet verplichten. Anderen wensen veeleer dat een stimulerend beleid tot stand komt, waarbij men ook aangaf dat men mogelijke samenwerkingen toch als minder verregaand ziet (bv. gemeenschappelijke technische ondersteuning).

#### 4.2.1.2 De sociale huurder

##### 4.2.1.3.1 *Indeling in huurderscategorieën*

Artikel 2 §1, 34° Vlaamse Wooncode bepaalt wie als huurder van een sociale huurwoning wordt beschouwd. In de eerste plaats gaat het om de persoon die zich als referentiehurder heeft opgegeven, net als zijn echtgenoot of wettelijk of feitelijke partner bij de aanvang van de huurovereenkomst (categorie A). Huurders van categorie B zijn personen die met een huurder van categorie A tijdens de loop van de huurovereenkomst huwen, dan wel wettelijk of feitelijk (op voorwaarde van 1 jaar samenwoning) gaan samen wonen. Eigen aan beide categorieën is dat de huurders een eigen woonrecht hebben. Een derde categorie omvat alle andere meerderjarige bewoners zonder eigen woonrecht. Het kan zowel gaan om personen die van bij aanvang de woning bewonen, als om personen die later toetreden (categorie C). Het Kaderbesluit Sociale Huur omvat tot slot nog een omschrijving van de begrippen 'referentiepersoon' en 'referentiehurder' (artikel 1, 24°bis en artikel 1, 26° Kaderbesluit Sociale Huur).

Onder de actoren blijkt een grote consensus te bestaan omtrent de complexiteit van de huidige indeling in huurderscategorieën. Dit terwijl het nochtans gaat om essentiële begrippen die verband houden met de woonzekerheid (het al dan niet beschikken over een eigen woonrecht) en de betaalbaarheid (o.a. verhaalbaarheid en berekening van de huurprijs). De verplichting voor categorie C-huurders om de huurovereenkomst mee te ondertekenen, zou daarenboven de (foutieve) verwachting creëren dat men over een eigen woonrecht beschikt (onder meer door het verschil met de situatie bij private huur). Bovendien wijzen verhuurders erop dat het aftoetsen van de inschrijvings-, toelatings- en toetredingsvoorwaarden voor alle categorieën van huurders voor belangrijke administratieve lasten zorgt. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de categorie C-huurder: hoewel het gaat om personen zonder eigen woonrecht geldt namelijk dat hij of zij tot de overeenkomst moet toetreden en daarbij moet voldoen aan de toetredingsvoorwaarden (dit zijn de toelatingsvoorwaarden, met uitzondering van de inkomensvoorwaarde). Naast het aftoetsen van de voorwaarden, moeten verhuurders daarbij ook instaan voor het opvolgen van de verplichting om een bijvoegsel bij de overeenkomsten te ondertekenen.

Door de actoren werd daarom voorgesteld om het begrip 'huurder' te beperken tot personen met een autonoom woonrecht. Andere meerderjarige personen die de woning duurzaam bewonen, zouden

daarentegen niet langer als 'huurder' worden beschouwd<sup>173</sup>. Verder dient de reglementering eveneens te bepalen wie als 'referentiehurder' wordt beschouwd<sup>174</sup>.

De gevolgen van de voorgestelde wijziging zijn de volgende:

- Het huurdersbegrip. 'Huurders' zijn alleen personen met een eigen woonrecht. Alleen zij zullen nog de huurovereenkomst moeten ondertekenen. Voor meerderjarige bewoners zonder eigen woonrecht is dit niet langer het geval, zelfs niet wanneer men de woning duurzaam bewoont.
- Toetreding. De toetreding tot de overeenkomst is alleen mogelijk voor de gehuwde en de wettelijk of feitelijk samenwonende partner. De voorwaarde van een jaar duurzame bewoning kan voor deze laatste categorie van personen behouden blijven. Voor personen zonder eigen woonrecht die de woning duurzaam bewonen, geldt niet langer een verplichting om tot de overeenkomst toe te treden.
- Huurprijsberekening. De voorgestelde wijziging heeft geen gevolgen voor de huurprijsbepaling. Het inkomensbegrip werd namelijk opgebouwd vanuit het inkomen van de referentiehurder *en zijn gezinsleden*, zonder verwijzing naar de huurderscategorieën (artikel 1, 15° Kaderbesluit Sociale Huur). Bovendien blijft de huurdersverplichting bestaan om de verhuurder onmiddellijk op de hoogte te brengen wanneer personen komen bijwonen met de intentie om duurzaam in de woning te blijven (artikel 92 §3, 1° Vlaamse Wooncode). Domiciliefraude wordt daarbij strafrechtelijk gesanctioneerd (artikel 102bis §9 Vlaamse Wooncode). Samen met de informatie verkregen uit het KSZ lijken dan ook dezelfde maatstaven en waarborgen als op vandaag te blijven bestaan bij de bepaling van het (gezins)inkomen en de huurprijs.
- Inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden. De inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden, met uitzondering van de meerderjarigheid, worden momenteel eveneens afgetoetst op niveau van de huurder *en zijn gezinsleden* (artikel 3 §1 Kaderbesluit Sociale Huur). Het feit of men duurzame bewoners zonder eigen woonrecht al dan niet als huurders beschouwt, zal bij de inschrijving en de toewijzing dus geen verschil maken.
- Toetredingsvoorwaarden. Voor het aftoetsen van de toetredingsvoorwaarden zullen wel gevolgen ontstaan. Meerderjarige personen met de intentie om de woning duurzaam te bewonen, moeten nu namelijk tot de overeenkomst toetreden en beantwoorden aan de toetredingsvoorwaarden. Concreet betekent dit dat zij moeten voldoen aan de voorwaarden inzake onroerend bezit, taalbereidheid, inburgering en inschrijving in het bevolkingsregister. Wanneer er geen sprake meer is van een toetreding door categorie C-huurders, bestaat echter ook geen aanknopingspunt meer om de toetredingsvoorwaarden af te toetsen. De vraag is dan hoe met deze vereisten kan worden omgesprongen.
- Bezettingsnormen. Door de toetreding tot de huurovereenkomst kan een situatie ontstaan waarbij de bezettingsnormen worden overschreven. De Vlaamse Wooncode bepaalt dat een toetreding in dergelijke gevallen niet mogelijk is (artikel 95 §1, tweede lid, *j.* artikel 5 Vlaamse Wooncode). Aan eventuele inbreuken worden binnen het sociaal huurstel echter geen bijzondere gevolgen verbonden, zodat het aspect van de bezettingsnormen uiteindelijk niet relevant lijkt voor de indeling in huurderscategorieën.

---

<sup>173</sup> Concreet zou het begrip 'huurder' kunnen worden omschreven als: a) de referentiehurder en de persoon die bij aanvang van de huurovereenkomst met hem gehuwd is of wettelijk samenwoont of die bij aanvang van de huurovereenkomst zijn feitelijke partner is, en die in de sociale huurwoning gaat wonen; b) de persoon die, na de aanvang van de huurovereenkomst, huwt of wettelijk gaat samenwonen met de persoon vermeld in punt a), of als feitelijke partner van de persoon vermeld in punt a) gedurende een jaar de woning duurzaam heeft bewoond, en die de huurovereenkomst mee ondertekent.

<sup>174</sup> In navolging van artikel 1, 24°bis Kaderbesluit Sociale Huur zou daartoe worden bepaald dat het gaat om de persoon die zich bij inschrijving heeft opgegeven als toekomstige referentiehurder. De definitie van de 'referentiepersoon' (artikel 1, 26° Kaderbesluit Sociale Huur) lijkt daarentegen zonder meerwaarde en kan worden geschrapt. Uit artikel 1, 24°bis Kaderbesluit Sociale Huur is immers voldoende duidelijk dat het zowel gaat om de referentiehurder als kandidaat-huurder, als om de referentiehurder in de hoedanigheid van uiteindelijke huurder.

- Huurdersverplichtingen. Een belangrijk aspect is tot slot dat alle huurders (dus ook categorie C-huurders zonder eigen woonrecht) momenteel (hoofdelijk en ondeelbaar) gehouden zijn om de huurdersverplichtingen na te komen. Het gaat daarbij onder meer om de verplichting om de huurprijs en de huurlasten te betalen. Daarnaast moet de huurder onder meer zijn hoofdverblijfplaats hebben in de huurwoning en er gedomicilieerd te zijn, de leefbaarheid respecteren en de verplichtingen inzake taalkennis en inburgering nakomen. Deze verplichtingen zijn gekoppeld aan opzeggingsmogelijkheid bij ernstige en blijvende tekortkomingen en kunnen in bepaalde gevallen ook aanleiding geven tot een administratieve boete. Wanneer duurzame bewoners zonder eigen woonrecht niet meer als 'huurders' worden beschouwd, zullen in beginsel echter ook de huurdersverplichtingen en de bijhorende sancties niet meer gelden. Daardoor ontstaat dus een duidelijk verschil met de huidige situatie. Ook hier is de vraag hoe met deze verplichtingen kan worden omgegaan.

Samenvattend lijkt een vereenvoudiging van de huurderscategorieën vooral vraagstukken met zich mee te brengen op vlak van de voorwaarden waaraan een duurzame bewoner moet voldoen op het moment dat hij de woning betreft. Daarnaast is er de vraag of personen zonder eigen woonrecht gehouden moeten zijn tot de nakoming van huurdersverplichtingen. In antwoord op deze vragen kunnen grosso modo drie mogelijke pistes worden geformuleerd.

Een eerste voorstel houdt slechts een geringe wijziging in ten opzichte van de huidige situatie. Om te verhelpen aan de verwarring omtrent het al dan niet bestaan van een eigen woonrecht voor de categorie C-huurders, zou een mogelijkheid meer bepaald kunnen zijn om het statuut van 'duurzaam bewoner' te introduceren.

Dit statuut zou de 'categorie C-huurder' vervangen, maar aan dezelfde toetredingsvoorwaarden en verplichtingen kunnen worden verbonden. Het gaat dus om een louter terminologisch onderscheid. Het huurdersbegrip wordt daardoor wel beter afgestemd op de situatie bij private huur (waarbij de huurder steeds een persoon is met een eigen woonrecht). Als gevolg kan de kennis van de regelgeving gunstig worden beïnvloed. Als nadeel van deze beleidsoptie kan ten eerste worden vermeld dat de administratieve lasten die aan het huidige systeem verbonden zijn onverminderd blijven voortbestaan. Ten tweede dreigt de omvang van het sociaal huurstelsel verder toe te nemen, waardoor ook negatieve effecten kunnen ontstaan voor wat de complexiteit ervan betreft.

Een tweede mogelijkheid is dat de Vlaamse overheid beslist om de voorwaarden en verplichtingen die momenteel gelden voor meerderjarige personen die de woning duurzaam bewonen op te heffen, zodat ze alleen nog van toepassing zijn op huurders met eigen woonrecht. Op de schetste knelpunten wordt dan zo maximaal mogelijk een antwoord geboden, maar tegelijk rijst de vraag naar de wenselijkheid van deze beleidsoptie.

- Toetredingsvoorwaarden. Bij de eventuele opheffing van de toetredingsvoorwaarden geldt dat het belang van sommige van deze voorwaarden kan worden gerelativeerd. De voorwaarde van inschrijving in het bevolkingsregister heeft bijvoorbeeld tot doel om een onderscheid te maken met vormen van tijdelijke opvang. Wanneer de huurders met eigen woonrecht aan deze voorwaarde voldoen, zal er echter reeds sprake zijn van een duurzame bewoning. Omtrent de vereisten inzake taalbereidheid en inburgering kan dan weer worden aangehaald dat zij reeds door een geplande wijziging als toetredingsvoorwaarde zullen worden geschrapt. De voornaamste beleidsbeslissing lijkt dus of het noodzakelijk is om de voorwaarde inzake onroerend bezit af te toetsen bij personen die, na aanvang van de overeenkomst, de intentie hebben om de woning duurzaam te bewonen. Volgens de huidige regeling geldt daarbij dat de huurder tijdens de volledige duur van de huurovereenkomst aan deze voorwaarde moet voldoen. In het Kaderbesluit Sociale Huur werd de mogelijkheid voor de verhuurder om de huurovereenkomst te beëindigen omwille van het verwerven van onroerend bezit evenwel beperkt tot gevallen waarin *de referentiehurder en/of zijn wettelijke of feitelijke partner* onroerend bezit verwerft (artikel 33 §1, 1° en 2°, Kaderbesluit Sociale Huur). Hoewel categorie C-huurders bij de toetreding moeten voldoen aan de voorwaarde inzake onroerend bezit, kan het verwerven ervan tijdens de loop van de huurovereenkomst dus geen aanleiding geven tot een opzegging.

De vaststelling dat deze vereiste alleen op het moment van de toewijzing gevolgen met zich meebrengt, relativeert bijgevolg het belang ervan. Tegelijk lijkt het risico te bestaan dat door een volledige afschaffing ontwikkelingsstrategieën zullen worden ontwikkeld, waarbij het al van bij het moment van de inschrijving de bedoeling was dat een bepaalde persoon duurzaam komt bijwonen, maar dat deze laatste zich - omwille van de bezitsvoorwaarde - bewust niet (mee) inschrijft.

- Huurdersverplichtingen. Het beperken van het toepassingsgebied van de huurdersverplichtingen tot huurders met een eigen woonrecht heeft als gevolg dat een situatie wordt gecreëerd die nauw aansluit bij wat voor private huur geldt. Alleen de (mede)huurder(s) die de huurovereenkomst ondertekenden hebben dan namelijk rechten en verplichtingen met betrekking tot de huurwoning. Ten opzichte van de verhuurder is de huurder wel verantwoordelijk voor alle personen die met zijn toestemming in de woning verblijven (artikel 1735 Burgerlijk Wetboek). Een verdere afstemming met de private huur kan daarbij in principe als positief worden beoordeeld. De kennis van het stelsel zou namelijk gunstig kunnen worden beïnvloed. Binnen het sociaal huurstelsel gelden voor duurzame bewoners zonder eigen woonrecht momenteel echter enkele bijkomende verplichtingen ten opzichte van inwonende niet-huurders binnen het private huurstelsel (artikel 92 §3, Vlaamse Wooncode). Zoals gezegd gaat het onder meer om de taalkennisvereiste en de verplichting om de leefbaarheid te respecteren. De vraag is dus of (en in hoeverre) deze verplichtingen, evenals de daaraan gekoppelde sancties, als essentieel worden beschouwd voor het sociaal huurstelsel. Indien het antwoord op deze bevestigend is, zullen de huurdersverplichtingen van toepassing moeten blijven op duurzame bewoners zonder eigen woonrecht.

Een derde beleidsoptie is bijgevolg om de bestaande voorwaarden en verplichtingen aan te passen, zodat zoveel als mogelijk wordt tegemoet gekomen aan de voornoemde knelpunten.

- Toetredingsvoorwaarden. Met betrekking tot de voorwaarde inzake onroerend bezit zou de regelgever kunnen bepalen dat de huurder en zijn gezinsleden te allen tijde moeten voldoen aan de voorwaarde inzake onroerend bezit. Inbreuken op deze voorwaarden kunnen worden verbonden aan een opzeggingsmogelijkheid, zoals nu reeds het geval is voor huurders met een eigen woonrecht. Voor de bewoners zonder eigen woonrecht betekent dit een beperking van hun mogelijkheden om onroerend bezit te verwerven in de loop van de overeenkomst. Wil men de huidige situatie daarentegen bestendigen, dan zal een controlemechanisme nodig zijn om de bezitsvoorwaarde af te toetsen op het moment dat de persoon in kwestie de woning betreft. Een mogelijk mechanisme zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit de instemming van de verhuurder om de woning te betrekken. Deze vereiste van instemming kan worden gekoppeld aan de huurdersverplichting om de verhuurder onmiddellijk op de hoogte te brengen wanneer personen duurzaam komen bijwonen (artikel 92 §3, 1° Vlaamse Wooncode). De instemming mag daarbij slechts omwille van bepaalde redenen (*i.c.* niet voldoen aan de voorwaarde inzake onroerend bezit) worden geweigerd. Onvermijdelijk lijkt de complexiteit van de regelgeving dan echter toe te nemen.
- Huurdersverplichtingen. Wanneer de regelgever oordeelt dat het aangewezen is dat de verplichtingen als huurder ook gelden voor meerderjarige bewoners zonder eigen woonrecht, zou men kunnen verduidelijken dat voor de nakoming van de huurdersverplichtingen de huurder *en zijn meerderjarige gezinsleden* worden bedoeld. Het resultaat zal dan uiteindelijk hetzelfde zijn als wanneer men, zoals nu, alle meerderjarigen zonder eigen woonrecht reglementair verplicht om tot de huurovereenkomst toe te treden. Een verschilpunt is wel dat de huidige verplichting voor om tot de overeenkomst toe te treden ook een effectieve ontmoeting toelaat tussen de huurder en een vertegenwoordiger van de verhuurder (bij de ondertekening). Een mogelijk contactmoment, evenals een formele bevestiging van het feit dat men voortaan tot bepaalde verplichtingen gehouden is, gaat dus verloren. De kennis van de regelgeving en (van de verplichtingen als duurzaam bewoner) zouden daardoor ongunstig kunnen worden beïnvloed.

#### 4.2.1.3.2 *De gehuwde en wettelijke of feitelijk samenwonende partner*

Naast de referentiehurder wordt de persoon die bij aanvang van de huurovereenkomst met de referentiehurder getrouwd was, wettelijk samenwoont of die bij aanvang van de huurovereenkomst zijn feitelijke partner is, beschouwd als huurder (artikel 2 §1, 34° Vlaamse Wooncode).

In het Kaderbesluit Sociale Huur bestaat ook een regeling voor gevallen waarin de referentiehurder gehuwd is en zich toch zonder partner wil inschrijven (artikel 3 §1, derde lid, Kaderbesluit Sociale Huur), of een woning wil toegewezen krijgen zonder toetsing of de echtgenoot aan de toelatingsvoorwaarden voldoet (artikel 14, tweede lid, Kaderbesluit sociale Huur). De voornoemde bepalingen uit het Kaderbesluit Sociale Huur lijken evenwel tegenstrijdig met de definitie uit de Vlaamse Wooncode. Voor de Vlaamse Wooncode is de echtgenoot immers automatisch huurder.

Om deze tegenstrijdigheid te verhelpen kan aan de definitie in de Vlaamse Wooncode de zinsnede 'en die in de sociale huurwoning gaat wonen' worden toegevoegd voegen.

Het effect van dit voorstel is dat de echtgenoot van de referentiehurder slechts medehuurder zal worden wanneer hij of zij bij aanvang van de huur de woning betreft. Bij een ontwricht huwelijk of echtscheiding zal dit (meestal) niet het geval zijn. Op die manier wordt de interne coherentie van het sociaal huurstelsel verhoogd.

#### 4.2.1.3.3 *Personen ten laste*

Artikel 2 §1, 22° Kaderbesluit Sociale Huur omschrijft wie als persoon ten laste kan worden beschouwd.

Voor de definiëring van personen met een handicap verwijst de Vlaamse Wooncode naar een besluit van de Vlaamse Regering<sup>175</sup> (artikel 2 §1, 17°, Vlaamse Wooncode). Dit terwijl het Kaderbesluit de definiëring en attestering van de handicap afhankelijk maakt van een ministerieel besluit (artikel 1, eerste lid, 22°, Kaderbesluit Sociale Huur).<sup>176</sup>

Wanneer geen verantwoording bestaat voor de afzonderlijke definiëring, kan worden aanbevolen om een uniforme toepassing te garanderen. De coherentie van het sociaal huurstelsel kan daardoor worden verhoogd.

Daarnaast gaven respondenten te kennen dat de mogelijkheid voor de minister om een bepaalde persoon als persoon ten laste aan te duiden, in de praktijk zelden wordt gebruikt (+/- 2 dossiers per jaar). Het schrappen van deze mogelijkheid lijkt echter slechts voor een beperkte vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten te zorgen. Daartegenover staat bovendien dat de erkenning als persoon ten laste wel belangrijke gevolgen kan hebben voor de betaalbaarheid van de huisvesting voor de betrokkene.

Binnen het globale kader van het sociaal huurstelsel is het verder wel uitzonderlijk dat een voorafgaande beoordeling door de minister noodzakelijk is. Een mogelijkheid is om de regeling op dit vlak aan te passen en eventuele uitzonderingen te koppelen aan een goedkeuringstoezicht door de toezichthouder.

<sup>175</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 1988 tot bepaling van de attesten die in aanmerking worden genomen om een ernstige handicap vast te stellen, BS 23 december 1988.

<sup>176</sup> Ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, BS 18 januari 2008.

## 4.2.2 Mogelijke wijzigingen m.b.t. de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden

### 4.2.2.1 Algemene knelpunten en bevindingen

De inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden moeten voor elke meerderjarige kandidaat-huurder (en zijn gezinsleden) worden afgetoetst op het moment van de inschrijving en de toewijzing. Vanuit het werkveld signaleert men daarbij dat de huidige situatie, met de talrijke uitzonderingen en nood aan attesten, complex is en voor zware administratieve lasten zorgt.

Als oplossing wordt daarom in eerste instantie voorgesteld om maximaal in te zetten op de mogelijkheid om gegevens digitaal te consulteren. Het kan bijvoorbeeld gaan om informatie omtrent het inkomen, de kinderlast of de eventuele voogdij. De voorgestelde maatregel kan daarbij zowel om efficiëntieredenen als omwille van het recht op wonen worden bijgetreden. Het elektronisch opvragen van gegevens betekent immers een vereenvoudiging voor de verhuurder en de huurder. Voor deze laatste verminderen bestaande drempels bij de inschrijving, waardoor de toegang tot een sociale woning beter wordt gegarandeerd. Voor verhuurders kan dan weer een daling van de administratieve lasten ontstaan. Een wijziging van het regelgevend kader is verder niet vereist, tenzij bijkomende machtigingen nodig zijn.

Een tweede mogelijkheid bestaat eruit om bij het aftoetsen en attesteren van voorwaarden te focussen op de toewijzing. Bij inschrijving zou daarentegen een meer beperkte controle kunnen plaatsvinden. In het bijzonder zou de inschrijving kunnen plaatsvinden zonder de verplichting om eventuele uitzonderingen reeds te attesteren. Belangrijk is dat maatregel geen wijzigingen tot gevolg heeft voor wat betreft de afbakening van de beoogde doelgroep. Door een beperktere controle bij de inschrijving kan echter wel worden gezorgd voor een afname van de administratieve lasten.

Toch is het uiteindelijke resultaat mogelijks genuanceerder. Efficiëntiewinsten kunnen namelijk teniet worden gedaan tijdens het latere verhuurproces. Een beperktere controle bij inschrijving kan namelijk tot gevolg hebben dat personen op de wachtlijst komen die eigenlijk niet in aanmerking komen voor een sociale woning. Daardoor kunnen in een latere fase dan bijkomende administratieve lasten ontstaan, zoals bijvoorbeeld bij actualisatie of schrapping. Ook kandidaat-huurders kunnen op hun beurt in een meer onzekere positie terecht komen. Na inschrijving en het doorlopen van een wachttermijn bestaat de kans dat zij op het moment van toewijzing toch niet aan de gestelde voorwaarden blijken te voldoen.

Desondanks blijkt voor deze maatregel een groot draagvlak te bestaan, net zoals bij het eerste oplossingsvoorstel het geval is.

### 4.2.2.2 Meerderjarigheid

De inschrijvings- en toewijzingsvoorwaarde van meerderjarigheid wordt door actoren als evident beschouwd. Deze voorwaarde is echter niet voorzien in de Vlaamse Wooncode, maar enkel in het Kaderbesluit Sociale Huur.

Als gevolg daarvan bestaat het risico dat, wanneer een minderjarige (vertegenwoordigd door zijn ouders of voogd) zich wil inschrijven, de verhuurder een inschrijving niet zal kunnen weigeren. Bij strijdigheid met een hogere rechtsregel (*i.c.* de Vlaamse Wooncode), zal de lagere rechtsregel (*i.c.* het Kaderbesluit Sociale Huur) immers buiten toepassing worden gelaten door de rechter.

Aangewezen is dus om de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur op elkaar af te stemmen, met name door de voorwaarde van meerderjarigheid ook in te schrijven in de Vlaamse Wooncode. De regelgever dient daarbij te bepalen dat de Vlaamse regering bevoegd is om, naast een verdere

uitwerking, ook uitzonderingen toe te staan (bv. voor de ontvoogde minderjarige).<sup>177</sup> Op die manier wordt de coherentie van het sociaal huurstelsel verhoogd.

#### 4.2.2.3 Inkomensvoorwaarde

Omtrent het inkomensbegrip en de inkomensgrenzen werd door het Steunpunt Wonen recent een studie uitgevoerd.<sup>178</sup> In deze studie worden onder meer verbetervoorstellen geformuleerd die aanleiding kunnen geven tot een verlaging van de complexiteit en de administratieve lasten bij de berekening van het inkomen.

Meer concreet stelt men voor om een nieuw inkomensconcept te introduceren. Als alternatief voor het 'huidige inkomen' wordt meer bepaald voorgesteld om te werken met het 'actueel bruto belastbaar inkomen', aangevuld met de actuele niet-belastbare vervangingsinkomens.

De voornaamste onderdelen van het bruto belastbaar inkomen zijn immers elektronisch te verkrijgen via de KSZ voor de referentieperiode tot een jaar voor de inschrijving. Een geautomatiseerde opvraging zou daarbij een verbetering vormen ten opzichte van de situatie waarin de huurder zelf de nodige formulieren moet aanleveren. Bovendien kan een sociale verhuurder een beeld verkrijgen van de actuele inkomenssituatie zonder dat men complexe berekeningen dient uit te voeren. Dit zou momenteel het geval zijn voor het 'huidige inkomen', net zoals voor het 'actueel besteedbaar inkomen'. Bestaande drempels en administratieve lasten kunnen zo worden afgebouwd.

Toch lijkt de voorgestelde wijziging ook met een negatief effect gepaard te gaan. In vergelijking met het 'huidige inkomen' (veelal drie maanden voor de aanvraag) wordt namelijk gebruikt gemaakt van een minder actuele referentieperiode (een jaar voor de aanvraag). Het gevolg is dat met recente wijzigingen in het inkomen geen rekening kan worden gehouden. Het resultaat blijkt dus genuanceerd: enerzijds kunnen efficiëntiewinsten worden geboekt, anderzijds zijn er ongunstige effecten voor de betaalbaarheid.

#### 4.2.2.4 Eigendomsvoorwaarde

##### 4.2.2.4.1 *Eigendommen in het buitenland*

De eigendomsvoorwaarde geldt voor eigendommen in binnen- en buitenland. Voor gegevens omtrent eigendommen in het buitenland is de verhuurder echter veelal afhankelijk van de kandidaat-huurder zelf. In de praktijk werkt men bijgevolg met een verklaring op eer.

In principe lijkt het aangewezen om een meer effectieve controle op buitenlandse bezittingen te organiseren. Een betere gegevensuitwisseling is daarbij cruciaal. Anders is er sprake van een ongelijke behandeling tussen enerzijds kandidaat-huurders met onroerend bezit in het binnenland en anderzijds kandidaat-huurders met buitenlandse bezittingen. Een concreet verbetervoorstel kon echter niet worden gevonden.

##### 4.2.2.4.2 *Sociale assistentiewoningen*

Voor personen die zich willen inschrijven voor een sociale assistentiewoning geldt als bijkomende voorwaarde dat de kandidaat in kwestie, samen met zijn gezinsleden, geen woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik heeft gehad in de periode van tien jaar voor de inschrijvingsdatum (artikel 3 §1, tweede lid, 2° Kaderbesluit Sociale Huur). De Vlaamse overheid wou met deze voorwaarde voorkomen dat kandidaat-huurders hun woning zouden verkopen, om zich dan vervolgens in te schrijven voor een sociale assistentiewoning.

---

<sup>177</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 194-195.

<sup>178</sup> Heylen, K., *Inkomensvoorwaarde bij instrumenten van het Vlaams Woonbeleid*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, te verschijnen.



Het geschetste risico bestaat echter ook voor andere sociale woningen, waardoor een verschil in behandeling tussen beide categorieën van sociale woningen dan ook moeilijk te verantwoorden is. Bovendien gaven respondenten te kennen dat deze voorwaarde in de praktijk moeilijk te controleren is. Vanuit het werkveld lijkt zo consensus te bestaan omtrent de afschaffing van deze voorwaarde.

Om de gelijkheid te garanderen tussen enerzijds personen die zich inschrijven voor een 'gewone' sociale huurwoningen en anderzijds kandidaten voor een sociale assistentiewoning, kan bijgevolg worden aanbevolen om deze voorwaarde effectief op te heffen. Op die manier wordt ook een (beperkte) vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel gerealiseerd.

#### 4.2.2.4.3 *Beperking tot onroerende goederen gelegen in het Vlaamse gewest*

Aansluitend signaleerden de actoren dat bepaalde uitzonderingen (artikel 3 §4, 1°, 2° en 3° Kaderbesluit Sociale Huur) alleen gelden voor woningen *gelegen in het Vlaams Gewest*.

In functie van het beoogde doel lijkt voor deze specificering geen redelijke verantwoording te bestaan. Ook op dit vlak bestaat in het werkveld dan ook eensgezindheid omtrent een schrapping. Opnieuw wordt een (beperkte) vereenvoudiging gerealiseerd.

#### 4.2.2.5 Verblijfsvoorwaarde

Artikel 3 §1, 6° Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt dat de kandidaat-huurder moet ingeschreven zijn in de bevolkings- en vreemdelingenregisters. Als alternatief is het ook voldoende om over een referentieadres te beschikken. Een dergelijke verblijfsvoorwaarde blijkt voor bepaalde categorieën van kandidaten evenwel uitsluitend te werken.

Huurders- en verhuurdersorganisaties gaven in de eerste plaats namelijk te kennen dat deze voorwaarde een knelpunt vormt bij de inschrijving van dak- en thuislozen. Soms zouden OCMW's daarbij ook weigeren om een referentieadres toe te staan. Daarnaast signaleerde men problemen bij actualisatie en het aanbod van een woning na een ambtelijke schrapping uit het bevolkingsregister. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren op vraag van een ex-partner, zonder dat de kandidaat-huurder hiervan op de hoogte is. Verder bestaan eveneens problemen wanneer personen betrokken zijn die geen duurzaam verblijfsrecht hebben. In eerste instantie zullen zij namelijk de machtiging om op het grondgebied te verblijven moeten afwachten vooraleer ze zich kunnen inschrijven als kandidaat-huurder. Aansluitend werd opgemerkt dat de voorwaarde van inschrijving in het bevolkingsregister niet alleen geldt voor de referentiehurder, maar ook voor zijn gezinsleden. Het huwelijk met een persoon zonder duurzaam verblijfsrecht betekent bijgevolg dat men wordt uitgesloten als kandidaat-huurder. Men zal zich dan namelijk niet kunnen inschrijven. Voor de huurder die pas na toewijzing gaat samenwonen met een persoon zonder duurzaam verblijfsrecht is er echter geen probleem. De echtgenoot die in het wachtregister staat, moet dan immers worden beschouwd als een tijdelijke bijwoner. Het maken van verschil in behandeling naargelang het tijdstip van het huwelijk lijkt echter maar moeilijk verantwoordbaar.

Huurdersorganisaties stelden dan ook voor om de verblijfsvoorwaarde te schrappen. Daardoor zou de gelijkheid tussen kandidaat-huurders beter kunnen worden gegarandeerd, zou men uitsluiting kunnen voorkomen en zouden de administratieve lasten die gepaard gaan met de controle van deze voorwaarde verdwijnen.

Vanuit een streven naar duurzame bewoning, woonzekerheid en een goed samenleven in de wooncomplexen lijkt de verblijfsvoorwaarde op zich evenwel nog steeds verantwoordbaar. Als alternatief zou bijgevolg kunnen worden overwogen om de omvang van de voornoemde voorwaarde in te perken. Een voorstel uit de sector is meer bepaald om de voorwaarde van inschrijving in het bevolkings- of vreemdelingenregister te vervangen door de voorwaarde van een duurzaam verblijfsrecht. Het gevolg van deze wijziging zou zijn dat voor de bestaande problemen bij de inschrijvingen van dak- en thuislozen, evenals van personen die geconfronteerd werden met een ambtelijke schrapping, een antwoord

wordt geboden. Veelal zullen zij immers wel over een duurzaam recht beschikken om in België te verblijven. Aansluitend wordt daarbij opgemerkt dat het gevoerde beleid nu al inhoudt om personen die erkend zijn als vluchteling - maar die nog niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister - reeds de mogelijkheid te geven om zich in te schrijven voor een sociale woning. De precisering dat daarvoor een *duurzaam* verblijfsrecht noodzakelijk is, zou verder betekenen dat personen met een tijdelijk verblijfsrecht niet in aanmerking komen voor de toewijzing van een sociale woning.

De vraag rijst bijgevolg hoe het voornoemde criterium van een duurzaam verblijfsrecht precies moet worden ingevuld. Zoals aangehaald geldt momenteel de voorwaarde van inschrijving in het bevolkings- of vreemdelingenregister. Artikel 12 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen<sup>179</sup> bepaalt daarbij dat de vreemdeling die toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf van meer dan 3 maanden in het Rijk, door het gemeentebestuur van zijn verblijfplaats in het vreemdelingenregister wordt ingeschreven.<sup>180</sup> Voor een inschrijving als kandidaat-huurder is dus een verblijfsrecht van minstens 3 maanden nodig.

Sommige respondenten gaven echter aan dat in de praktijk problemen ontstaan wanneer men na verloop van enkele maanden zijn verblijfsrecht en bijhorende (financiële) steun verliest (bijvoorbeeld door huurachterstallen). Voor dit probleem lijkt echter maar moeilijk een antwoord te kunnen worden geboden. Binnen de huidige asielpcedure zullen zowel erkende vluchtelingen als personen met het statuut van 'subsidiar beschermd' immers pas na 5 jaar een definitief verblijfsrecht kunnen verkrijgen.<sup>181</sup> Om een gelijkblijvend beschermingsniveau te verzekeren, lijkt het dan ook aangewezen om de voorwaarde van een duurzaam verblijfsrecht te definiëren als een verblijfsrecht van minstens drie maanden. Met een dergelijk verblijfsrecht is op heden de inschrijving in het vreemdelingenregister (en bijgevolg in het kandidatenregister) mogelijk.

Daarnaast merkten sommige actoren op dat problemen met de verblijfsvoorwaarde kunnen ontstaan wanneer gezinsleden van een kandidaat-huurder niet over een duurzaam verblijfsrecht beschikken. Dit terwijl voor de kandidaat zelf wel aan de voornoemde voorwaarde is voldaan. De verblijfsvoorwaarde geldt momenteel namelijk op gezinsniveau. Om een antwoord te bieden op deze problematiek kan de Vlaamse overheid overwegen om de verblijfsvoorwaarde voortaan alleen af te toetsen voor wat de referentiehurder betreft. Als verantwoording kan worden aangehaald dat er reeds sprake zal zijn van een duurzame bewoning wanneer de referentiehurder over een duurzaam verblijfsrecht beschikt. Anderzijds zal het al dan niet inwonen van bijkomende gezinsleden hoe dan ook belangrijke gevolgen met zich mee brengen, zoals op vlak van het recht op huur van de woning, de huurprijsberekening en de rationele bezetting. Vanuit deze vaststelling lijken argumenten te bestaan om de huidige regeling, waarbij de huurder en zijn gezinsleden moeten voldoen aan de verblijfsvoorwaarde, te behouden.

Een verbetervoorstel kan er wel uit bestaan om een meer uniforme benadering uit te werken, die is afgestemd op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof<sup>182</sup> en het voorgestelde criterium van een duurzaam verblijfsrecht. In de eerste plaats zou daarbij voor de huurder en zijn gezinsleden moeten voldaan zijn aan de voorwaarde van een duurzaam verblijfsrecht om in aanmerking te komen voor een sociale woning. Anders is de inschrijving en toewijzing niet mogelijk.<sup>183</sup> Personen zonder duurzaam verblijfsrecht die zich in het wachtregister bevinden, kunnen zich evenwel mee inschrijven. Heeft men

---

<sup>179</sup> B.S. 31 december 1980.

<sup>180</sup> Artikel 17 van diezelfde wet stelt verder dat de vreemdeling die gemachtigd is tot vestiging in het Rijk wordt ingeschreven in het bevolkingsregister van de gemeente van zijn verblijfplaats.

<sup>181</sup> Het statuut van 'subsidiar beschermd' wordt als een tijdelijk gegeven opgevat. Periodiek vinden evaluaties plaats en pas na verloop van 5 jaar kan dit statuut aanleiding geven tot een definitief verblijfsrecht. Sinds 8 juli 2016 geldt ook voor erkende vluchtelingen bovendien dat een permanent verblijfsrecht geen automatisme meer is. Ook voor hen zal er pas na 5 jaar sprake zijn van een definitief verblijfsrecht.

<sup>182</sup> GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015.

<sup>183</sup> Cf. Vred. Brasschaat 13 augustus 2012, *T. Vred.*, 2014, 275.

nog geen duurzaam verblijfsrecht verkregen op het moment van de toewijzing, dan kan men vragen om het dossier 'on hold' te zetten totdat alle gezinsleden een duurzaam verblijfsrecht hebben verworven. Een alternatief is dat de woning toch wordt toegewezen, waarbij personen zonder duurzaam verblijfsrecht als tijdelijke bijwoner worden beschouwd. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kunnen personen zonder duurzaam verblijfsrecht (ingeschreven in het wachtregister) nu reeds intrekken als tijdelijke bijwoner bij de persoon met wie hij of zij een duurzame relatie heeft en aan wie reeds een sociale woning werd toegewezen.<sup>184</sup> Bij een positieve uitspraak over het verblijfsstatuut kan de tijdelijke bijwoner vervolgens tot de huurovereenkomst toetreden.

#### 4.2.2.6 Het ontwricht huwelijk

De inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden worden in principe afgetoetst voor de (kandidaat-)huurder en zijn gezinsleden. In specifieke gevallen geldt hiervoor een uitzondering.

Voor de inschrijvingsvoorwaarden zal dit met name niet het geval zijn voor:

- a) de echtgenoot van de persoon die zich wil inschrijven wanneer er sprake is van een ontwricht huwelijk;
- b) andere personen die met de inschrijver samenwonen maar die duidelijk niet de bedoeling hebben om de sociale huurwoning mee te betrekken (artikel 3 §1, derde lid Kaderbesluit Sociale Huur).

Voor de toelatingsvoorwaarden gelden eveneens die uitzonderingsmogelijkheden, maar de voorwaarden wat betreft echtgenoot zijn hier wel strikter omschreven. Artikel 14 Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt namelijk dat de *echtgenoot* van de kandidaat-huurder niet mee in aanmerking moeten worden genomen voor het aftoetsen van de toelatingsvoorwaarden wanneer er:

- a) een vordering tot echtscheiding is ingesteld;
- b) gegronde redenen worden aangevoerd voor het niet instellen van een vordering tot echtscheiding;
- c) er een vermoeden van afwezigheid als vermeld in artikel 112 van het Burgerlijk Wetboek is vastgesteld.

Verhuurderorganisaties signaleren dat het gedetailleerde karakter van deze regeling gepaard gaat met toepassingsproblemen. Vanuit het werkveld vraagt men in de eerste plaats dan ook om meer flexibiliteit en autonomie toe te laten (zie onderdeel 4.2.2.7). Ten tweede is er de vraag waarom bij het aftoetsen van de toelatingsvoorwaarden een onderscheid wordt gemaakt naargelang het al dan niet gaat om gehuwde partners (ten opzichte van bv. wettelijke samenwoners).

Wanneer de Vlaamse overheid van mening is dat de bestaande uitzonderingen moeten behouden blijven, is de vraag of het onderscheid tussen enerzijds echtgenoten en anderzijds wettelijk of feitelijk samenwonenden gerechtvaardigd is.<sup>185</sup> Zonder rechtvaardiging voor een onderscheid moet de gelijkheid tussen verschillende categorieën van (kandidaat-)huurders namelijk zoveel als mogelijk worden gegarandeerd. Tegelijk kan dan een vereenvoudiging worden gerealiseerd.

---

<sup>184</sup> Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat een persoon zonder duurzaam verblijfsrecht niet duurzaam kan bijwonen en daarom als een tijdelijke bijwoner moet worden beschouwd. Het criterium van een duurzaam verblijfsrecht werkt door het arrest van het Grondwettelijk Hof dus in feite reeds door in het sociaal huurstelsel (cf. artikel 92 §3, eerste lid, 1° Kaderbesluit Sociale Huur).

<sup>185</sup> Een mogelijk element bij de beoordeling hiervan is de verplichting tot samenwonen die geldt voor gehuwde partners op grond van het primair huwelijksstelsel (artikel 213 Burgerlijk Wetboek). Ook voor wettelijke samenwoners moet er echter sprake zijn van een gemeenschappelijke woonplaats (artikel 1476 §1 Burgerlijk Wetboek). De vraag blijft dus of deze verplichting een onderscheid kan verantwoorden.

#### 4.2.2.7 Het gedetailleerde karakter van de voorwaarden

De inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden worden gekenmerkt door een hoge mate van detail. Zo worden inkomensgrenzen bepaald voor drie categorieën van personen,<sup>186</sup> gelden bijkomende voorwaarden bij de toegang tot sociale assistentiewoningen,<sup>187</sup> worden bepaalde personen toch niet meegeteld als gezinsleden voor de toetsing van de voorwaarden inzake meerderjarigheid en inkomen<sup>188</sup>, sluit de definitie van het 'inkomen' een aantal personen uit, bestaat in individuele gevallen een afwijkmogelijkheid op de inkomensvoorwaarde voor personen met een schuldenproblematiek en werd voorzien in zeven (limitatieve) uitzonderingen op de voorwaarde inzake onroerend bezit.<sup>189</sup>

Positief aan het gedetailleerde karakter van de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden is dat de gebruiker ook een hoge mate van rechtszekerheid wordt geboden. Eveneens wordt een gelijke en objectieve toepassing over het Vlaamse gewest gewaarborgd. De waarde van deze positieve effecten wordt verder benadrukt doordat het gaat om essentiële aspecten van het sociaal huurstelsel. Het gaat immers om vereisten die de toegang tot de sociale huur moduleren en die de groep van woonbehoeftigen afbakenen.

Toch is het resultaat niet eenduidig positief. De gedetailleerde omschrijving van voorwaarden en uitzonderingsmogelijkheden zorgt ten eerste namelijk ook voor een toename van de omvang en complexiteit van de sociale huurreglementering. Ten tweede rijst de vraag of de zeer specifiek omschreven voorwaarden en mogelijke afwijkingen de werkelijkheid in alle individuele gevallen voldoende kunnen vatten. Wanneer dit niet het geval is en het sociaal huurstelsel in feite te weinig flexibiliteit toelaat, dan kan de toepassing van de reglementering uiteindelijk leiden tot onrechtvaardige resultaten.

De actoren uit het werkveld gaven daarbij aan dat op verschillende vlakken problemen bestaan. Met betrekking tot de voorwaarde inzake onroerend bezit zou in de praktijk bijvoorbeeld onduidelijkheid bestaan omtrent het lot van eigendommen in oorlogsgebied. Een tweede voorbeeld is de voornoemde uitzonderingsmogelijkheid omwille van een ontwricht huwelijk. Onder bepaalde condities kan men met het ontwricht huwelijk rekening houden bij het aftoetsen van de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden. Toch zou op heden te weinig maatwerk kunnen worden geleverd.

Om de flexibiliteit van het stelsel (en de autonomie van de actoren) te verhogen, zou de regelgever dan ook kunnen overwegen om een meer generiek regelgevend kader te ontwikkelen. Tegelijk kan dan een vereenvoudiging van de regelgeving worden gerealiseerd. In principe zou een eerste mogelijkheid meer bepaald kunnen zijn om de bestaande voorwaarden en/of uitzonderingen op een meer algemene wijze te gaan formuleren.<sup>190</sup> Een tweede beleidsoptie is om (enkel) een generieke uitzonderingsmogelijkheid in te schrijven.

---

<sup>186</sup> Het gaat met name om: a) de alleenstaande zonder personen ten laste; b) de alleenstaande met een handicap zonder personen ten laste; en c). de overige alleenstaanden en gezinnen waarbij de inkomensgrens wordt verhoogd per persoon ten laste.

<sup>187</sup> Voor de inschrijver of een van zijn gezinsleden gaat het met name om: a) het bereiken van de leeftijd van 65 jaar; en b) het niet beschikken over een woning in de tien jaar voor de inschrijvingsdatum.

<sup>188</sup> Het gaat om a) de echtgenoot van de persoon die zich wil inschrijven wanneer er sprake is van een ontwricht huwelijk; en b) andere personen die met de inschrijver samenwonen maar duidelijk niet de bedoeling hebben om de sociale huurwoning mee te betrekken.

<sup>189</sup> Het gaat om (a) woningen die binnen de grenzen van een vastgesteld onteigeningsplan liggen; (b) ongeschikte of onbewoonbare woningen waarvan de ontruiming noodzakelijk is; (c) de onaangepaste woning die wordt bewoond door persoon met een fysieke handicap; (d) de woning bewoond door een persoon met een handicap die is ingeschreven voor een ADL-woning; (e) de woning gelegen buiten een ruimtelijke bestemmingszone voor wonen; (f) een woning die moet worden ontruimd in kader van artikelen 18 §2, 26, 60 §3 of 90 Vlaamse Wooncode; en (g) de woning waarover de inschrijver het beheer verloren is door een faillietverklaring.

<sup>190</sup> Een voorbeeld is om de voorwaarde inzake onroerend bezit en de bijgaande uitzonderingen, zoals voorzien in artikel 3 §4 Kaderbesluit Sociale Huur, te herformuleren. In plaats van de huidige bepaling, met zeven limitatieve uitzonderingen, zou de regelgever bijvoorbeeld kunnen stellen dat *de huurder, samen met zijn gezinsleden, geen pand heeft dat geschikt en bestemd is voor bewoning, of geen perceel dat bestemd is voor woningbouw, volledig in eigendom of volledig in vruchtgebruik in binnen- of buitenland.*

Bij het voorstel voor een meer generieke formulering van de voorwaarden en uitzonderingen kan worden bemerkt dat de positieve effecten op vlak van objectiviteit, gelijkheid en rechtszekerheid op die manier kunnen worden uitgehold. Aangezien het eveneens gaat om essentiële aspecten die de groep van woonbehoeftige afbakenen, bestaat voor het recht op wonen zelfs het risico dat afbreuk wordt gedaan aan het bestaande beschermingsniveau. Dit zou meer bepaald het geval kunnen zijn wanneer het resultaat bijvoorbeeld is dat een woning wordt toegewezen aan een persoon die objectief niet als de meest gunstig gerangschikte kandidaat kan worden beschouwd. Als (alleenstaande) maatregel ter vereenvoudiging van het sociaal huurstel lijkt het geschetste voorstel dan ook niet te kunnen worden aanvaard.

Om meer flexibiliteit en lokale autonomie toe te staan, kan echter wel worden aanbevolen om een algemene afwijkingsmogelijkheid in te schrijven die de sociale verhuurder toelaat om in behartigenswaardige gevallen af te wijken van de algemeen geldende inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden. Aangezien de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden tot de essentie van het sociaal huurstelsel behoren, lijkt het aangewezen om daarbij eveneens in voldoende toezicht te voorzien. Dit toezicht kan onder meer bestaan uit een verplichte melding aan de toezichthouder, een versterkte motiveringsplicht of zelfs een voorafgaande toestemming.

Het gevolg van afwijkingsmogelijkheid om billijkheidsredenen is tot slot dat meer ruimte wordt gelaten om maatwerk te leveren en uiteindelijk te komen tot rechtvaardige resultaten. Op die manier kan dan een antwoord worden geboden op de geschetste knelpunten. Door het versterkte toezicht wordt tegelijkertijd gewaakt over een toepassing in functie van het algemeen belang. Vanuit het recht op wonen kan deze beleidsoptie dan ook als positief worden beoordeeld.<sup>191</sup>

#### **4.2.3 Mogelijke wijzigingen m.b.t. de inschrijving en het inschrijvingsregister**

##### **4.2.3.1 Administratieve lasten bij inschrijving**

Huurders- en verhuurdersorganisaties duiden de (toenemende) administratieve lasten bij inschrijving van een kandidaat-huurder aan als een belangrijk knelpunt.

Verhuurders verwijzen daarbij naar de verplichting om informatie tot op detailniveau te verzamelen, evenals naar de registratie van wijzigende voorkeuren en interne mutatie-aanvragen. Volgens huurdersorganisaties zijn het evenwel net de verhuurders zelf die informatie opvragen die niet noodzakelijk is om een kandidaat in te schrijven. Bovendien zouden verhuurders in kader van de inschrijving eigen formulieren en informele praktijken ontwikkelen. Lokale differentiatie zou daarbij zorgen voor drempels voor kandidaat-huurders en verhinderen dat het toezicht gestroomlijnd kan verlopen. Ook wordt het gehanteerde jargon als ‘juridisch’ en ontoegankelijk aangevoeld. Het gevolg hiervan zou zijn dat de toegang tot sociale woningen vooral voor de meest kwetsbare groepen wordt bemoeilijkt, terwijl ook een bijkomende werklust zou ontstaan voor ondersteunende diensten. Zij zullen immers extra worden bevraagd en zouden zich moeten inwerken in een veelheid aan lokale praktijken.

Het juridische kader met betrekking tot de inschrijving en het inschrijvingsregister werd verder gedetailleerd uitgewerkt in artikel 93 en 94 Vlaamse Wooncode, artikel 7 t.e.m. 12 Kaderbesluit Sociale Huur en het ministerieel besluit van 30 juli 2008.<sup>192</sup> Op dit ogenblik lijkt er dan ook nauwelijks sprake te zijn van autonomie voor de verhuurder. In eerdere studies<sup>193</sup> werd daarom voorgesteld om de

---

<sup>191</sup> Aansluitend zou het inschrijven van een generieke uitzonderingsmogelijkheid de ruimte kunnen bieden om het huidige systeem, met vrij strikte en limitatief omschreven uitzonderingen, te vereenvoudigen. De nood verlaagt immers om elke uitzondering in de reglementering zelf op te nemen.

<sup>192</sup> In de Vlaamse Wooncode is sprake van een ‘kandidatenregister’. Het Kaderbesluit Sociale Huur spreekt daarentegen over het inschrijvingsregister. Het hanteren van dezelfde terminologie is aangewezen.

<sup>193</sup> WINTERS, S., DE CONINCK, A., TRATSART, K. & HEYLEN, K., *De uitvoering van basisbegeleidingstaken in de sociale huisvesting*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven, 2007, 104 en VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 200-201.

inschrijving zoveel als mogelijk digitaal en op een uniforme wijze te laten verlopen. Concreet zou de Vlaamse overheid met het oog daarop een softwaresysteem kunnen laten ontwikkelen en dit ter beschikking stellen van sociale verhuurders. Tijdens het voorliggende onderzoek kon worden vastgesteld dat omtrent de wenselijkheid van een dergelijk systeem een grote eensgezindheid bestaat onder de bevroegde actoren.

De bedoelde webapplicatie zou in de eerste plaats een gestandaardiseerd inschrijvingsformulier moeten omvatten voor de verwerking van alle bij de inschrijving vereiste gegevens. Om eventuele drempels te vermijden en de efficiëntie voor de gebruiker te verhogen, zou de opvraging van gegevens eveneens digitaal en geautomatiseerd moeten verlopen. Het softwaresysteem zou daartoe zoveel als mogelijk moeten worden gekoppeld aan bestaande elektronische databanken (bijvoorbeeld inkomens uit de KSZ, het formulier van gezinssamenstelling van de gemeente, attesten van werkloosheid van de RVA, attesten van het OCMW over inkomensbijstand). Mogelijks zijn bijkomende privacy-machtigingen daarvoor noodzakelijk. Het doorlopen van de inschrijving kan ten slotte best resulteren in een gestandaardiseerd inschrijvingsbewijs, met vermelding van rationele bezetting, prioriteiten en keuzeomschrijving.

De achterliggende doelstelling moet zijn om de inschrijving eenvoudiger te laten verlopen. Voor de huurder betekent dit bestaande drempels worden afgebouwd en een correcte invulling van de verplichting om informatie in te winnen wordt gegarandeerd. Tegelijkertijd kan een dergelijk systeem ook zorgen voor een daling van de administratieve lasten voor de verhuurder. Eigen praktijken vereisen immers dat afzonderlijke formulieren en softwaresystemen worden ontwikkeld. Bij wijzigingen van de regelgeving zal elke verhuurder het door hem gebruikte systeem ook moeten actualiseren.

Tot slot zal ook de controle op de correctheid van de registers door de Afdeling Toezicht door de grotere uniformiteit en betere gegevensuitwisseling eenvoudiger kunnen verlopen. Het gevolg is dat het minder tijd zal vragen van de Vlaamse overheid om toezicht uit te oefenen.

#### 4.2.3.2 Meervoudige inschrijving

Een kandidaat-huurder hoeft zich niet te beperken tot een kandidaatstelling bij een enkele sociale verhuurder. Hij of zij kan zich namelijk inschrijven op meerdere registers om de kans op toewijzing van een woning te vergroten. Omtrent de huidige praktijk bij een dergelijke meervoudige inschrijving worden vanuit het werkveld evenwel kritische kanttekeningen geplaatst. Samengevat komt de kritiek er op neer dat het feit dat een huurder zich bij meerdere verhuurders afzonderlijk moet inschrijven voor onnodige administratieve lasten zorg en als weinig klantvriendelijk kan worden beschouwd. Voor kandidaat-huurders zou het bovendien niet evident zijn om het werkingsgebied van de sociale huisvestingsmaatschappijen correct in te schatten. Een belangrijk bijkomend probleem is tot slot dat de inschrijving op verschillende registers kan leiden tot problemen met de huursubsidie (naar aanleiding van de actualisatie).

Inzake de meervoudige inschrijving is in de reglementering voorzien dat de sociale huisvestingsmaatschappij aan de kandidaat-huurder moet mededelen dat hij de mogelijkheid heeft om zijn kandidatuur te laten bezorgen aan andere sociale huisvestingsmaatschappijen (artikel 9, derde lid Kaderbesluit Sociale Huur). Ook bestaat de mogelijkheid dat verhuurders hun inschrijvingsregister samenvoegen (artikel 6 en 7 Ministerieel besluit van 30 juli 2008). Het aanleggen van een gemeenschappelijk inschrijvingsregister zou in de praktijk evenwel weinig voorvallen. Als verklaring verwijzen verhuurders naar praktische belemmeringen en noodwendigheden. Zo vindt men dat een persoonlijk contact tussen de kandidaat-huurder en een vertegenwoordiger van de SHM steeds aangewezen is. Dit onder meer om een keuze binnen het bestaande patrimonium te kunnen maken. Toch lijken omtrent de bestaande regeling een aantal verbeteringsvoorstellen te kunnen worden geformuleerd.

In de eerste plaats lijkt het voorstel om vanuit de Vlaamse overheid een uniforme webapplicatie te ontwikkelen namelijk ook op dit vlak voor voordelen te kunnen zorgen. De door een eerste sociale



verhuurder opgevraagde gegevens en formulieren zouden dan namelijk een basisdossier kunnen vormen dat ook door andere verhuurders kan worden gebruikt. Daartoe zou de verkregen informatie moeten worden opgeslagen in een centrale databank. Het gevolg is dat men zich na een eerste inschrijving kan beperken tot een opname van de kandidatuur in het eigen inschrijvingsregister, inclusief registratie van de voorkeuren binnen het eigen patrimonium. Op die manier wordt zowel een antwoord geboden op de geschetste kritiek op het huidige systeem, als dat wordt rekening gehouden met praktische noodwendigheden. Het opstellen van een basisdossier en de attestering van voorwaarden en uitzonderingen verloopt namelijk door één sociale verhuurder, terwijl de inschrijving per maatschappij behouden blijft.<sup>194</sup>

Een verdere vereenvoudiging zou daarenboven kunnen worden gerealiseerd wanneer ook de actualisatie van het dossier van een kandidaat-huurder door één sociale verhuurder zou gebeuren. Om dit te realiseren zou de Vlaamse overheid een systeem kunnen werken waarbij er per basisdossier een 'referentie-verhuurder' wordt aangeduid. De regeling uit de Brusselse huisvestingscode kan daarbij als voorbeeld dienen. In Brussel werkt men namelijk reeds met een inschrijving bij een referentiemaatschappij, gekoppeld aan de inschrijving bij een of meerdere andere maatschappijen in tweede lijn (artikel 144 Brusselse Huisvestingscode en artikel 3bis §3 Brusselse Sociaal Huurbesluit).

Verder is onduidelijk waarom de voornoemde verplichting om aan de kandidaat-huurder mee te delen dat zijn kandidatuur ook aan andere sociale verhuurders kan worden bezorgd (artikel 9, derde lid, Kaderbesluit Sociale Huur) alleen voor sociale huisvestingsmaatschappijen van toepassing is. Vanuit het recht op wonen, en meer bepaald om de kans op toewijzing voor de kandidaat-huurder te maximaliseren, lijkt het nochtans nuttig dat de kandidaat ook door andere verhuurders wordt geïnformeerd omtrent zijn opties tot inschrijving op verschillende registers. Wanneer de Vlaamse overheid de voornoemde verplichting wenst te behouden,<sup>195</sup> dan lijkt het aangewezen om de toepassing uit te breiden tot alle sociale verhuurders. Een alternatief kan er echter ook uit bestaan om achterliggende doelstelling te realiseren door het verspreiden van goede praktijken. In dat geval kan men de voornoemde verplichting best schrappen om de regelgeving te vereenvoudigen.

#### 4.2.3.3 Het inzagerecht

Artikel 7 Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt dat een schriftelijke of digitale versie van het inschrijvingsregister zonder persoonsgebonden gegevens ter inzage moet liggen voor de kandidaat-huurder.

De actoren lijken het eens dat de informatieve waarde van het register in de praktijk laag is, of toch wanneer aan kandidaten geen bijkomende uitleg wordt verschaft. Als gevolg signaleert men dat het register nauwelijks of niet wordt geraadpleegd. Tegelijkertijd vinden huurdersorganisaties het bestaande gebrek aan transparantie problematisch. Een kandidaat-huurder zou geen realistisch inschatting kunnen maken van zijn kans op toewijzing van een woning. Momenteel biedt daarbij alleen het inzagerecht in het register de mogelijkheid om enigszins zicht te krijgen op een kandidaat zijn positie op de wachtlijst. Bij gebrek aan alternatief vinden huurdersorganisaties dan ook dat het openbaar register moet behouden blijven.

Om de transparantie van het sociaal huurstel te verhogen, lijkt het evenwel aangewezen om andere of bijkomende initiatieven te ontwikkelen. De Vlaamse overheid zou de voorgestelde digitalisering en

---

<sup>194</sup> In Wallonië werkt men met een inschrijving van rechtswege bij alle sociale huisvestingsmaatschappijen die in de gemeente actief zijn (artikel 12 §1 Waalse Sociaal Huurbesluit). In Brussel bestaat een systeem van inschrijvingen bij een referentiemaatschappij, gekoppeld aan de inschrijving bij een of meerdere andere maatschappijen in tweede lijn (artikel 144 Brusselse Huisvestingscode en artikel 3bis §3 Brusselse Sociaal Huurbesluit).

<sup>195</sup> De vraag rijst namelijk ook of de geschetste doelstelling best kan worden gerealiseerd door middel van een verplichting in de regelgeving. Ook door het bestaande gebrek aan sanctionering zou de regelgever kunnen besluiten om deze verplichting uit het Kaderbesluit Sociale Huur te schrappen en het veel meer te nemen als een element bij de prestatiebeoordeling. De VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMATSCHAPPIJEN meent alvast dat het aanmoedigen van good practices, zoals het bezorgen van contactgegevens van nabijgelegen maatschappijen, kan volstaan.



uniformisering van het inschrijvingsproces bijvoorbeeld als een mogelijkheid kunnen aangrijpen om de kandidaat-huurder te informeren over zijn theoretische plaats op de wachtlijst. Vooral voor toewijzingen die volgens een mathematisch model verlopen (op basis van chronologie en voorrang en of puntentotaal) lijkt dit haalbaar. De kandidaat zou deze informatie dan online kunnen raadplegen, via een persoonlijke account op een website, ofwel via een vertegenwoordiger van de sociale verhuurder.

Een risico is wel dat de kandidaat zijn kansen verkeerd inschat. Zeker wanneer geen bijkomende informatie verschaft, lijkt de kans daartoe reëel.

#### 4.2.3.4 De tweejaarlijkse en tussentijdse actualisatie

De regelgeving bepaalt dat in oneven jaren een actualisatie van de inschrijvingsregisters plaatsvindt (artikel 8 Kaderbesluit Sociale Huur). Op initiatief van de verhuurder kunnen de inschrijvingsregisters daarnaast ook tussentijds worden geactualiseerd.

Vanuit het werkveld wordt het mechanisme van actualisatie evenwel sterk bekritiseerd. Ten eerste zou de meerwaarde beperkt zijn. De actualisatie vormt namelijk slechts momentopname, terwijl deze verplichting nochtans gepaard zou gaan met substantiële administratieve lasten. Daarenboven worden aan de actualisatie zware sancties gekoppeld (schrapping), die op hun beurt gevolgen kunnen hebben voor het verkrijgen van een huurpremie. De sanctie wordt door sommige actoren dan ook als disproportioneel beschouwd, zeker omdat vooral zwakkere kandidaat-huurders zouden worden getroffen. Tot slot blijkt de systematiek van actualisatie en schrapping ook voor bewijsproblemen te zorgen. Wanneer de briefwisseling per gewone brief gebeurt, zal immers maar moeilijk het bewijs van de verzending kunnen worden geleverd. Het aangetekend versturen van actualisatiebrieven is voor de verhuurder dan weer een kostelijk gegeven.

Uit de reacties van actoren blijkt tegelijk dat men de actualisatie toch niet als volledig zinloos beschouwd. Actualisatie zorgt er met name voor dat de wachtlijst wordt 'uitgezuiverd', zodat men op moment van toewijzing gerichter kandidaat-huurders kan aanschrijven. Een volledige afschaffing van de actualisatieverplichting zou dan ook leiden tot een (allicht beperktere) toename van administratieve lasten bij toewijzing. Mogelijks is er ook sprake van een verhoging van de frictieleegstand.<sup>196</sup> Om die redenen werden enkele verbetervoorstellen afgetoetst onder de actoren.

Een eerste piste was om de systematiek van tweejaarlijkse actualisatie te vervangen door een systeem waarbij permanent, op initiatief van de verhuurder of de kandidaat-huurder, gegevens (kunnen) worden aangepast. In kader van een unieke gegevensbevraging zou dit ook zoveel als mogelijk via bestaande, elektronische databanken moeten verlopen. Na inschrijving zou het dan - om het register actueel te houden - aan de sociale verhuurder toekomen om (geleidelijk) wijzigingen via de beschikbare databanken (zoals de KSZ) te registreren en desgevallend bijkomende inlichtingen via de kandidaat-huurder op te vragen (in kader van een meer gerichte actualisatie). Het gevolg is dat de dwingende systematiek van tweejaarlijkse actualisaties zou worden doorbroken. De afweging tussen de voordelen (gerichter kandidaten aanschrijven bij toewijzing) en de nadelen (administratieve last) van actualisatie wordt dan meer bepaald overgelaten aan de beoordeling van de verhuurder.

Verwacht kan immers worden dat zij in het concreet voorliggende geval de kosten en baten correct(er) kunnen inschatten en actualisaties meer gericht zullen doorvoeren. De Vlaamse overheid zou daarbij controle kunnen blijven uitoefenen door middel van de prestatiebeoordeling. Voor de kandidaat-huurder zou de mogelijkheid om gegevens te wijzigen eveneens blijven bestaan. Huurdersorganisaties maakten evenwel de inschatting dat de voorgestelde wijziging niet voor een afname, maar veeleer

---

<sup>196</sup> De controle van het dossier van de kandidaat-huurder zou zich beperken tot het moment van de toewijzing. Deze beperking zou tot gevolg kunnen hebben dat ook een vereenvoudiging van de schrappingsgronden kan worden gerealiseerd (artikel 12 §1, 7°, Kaderbesluit Sociale Huur).

voor een toename van het aantal actualisaties zou zorgen. Het belang van de geschetste drempels en knelpunten, met vooral de problemen omtrent de schrapping, zou dan zelfs toenemen.

Als alternatief stelden huurdersorganisaties dat de actualisatie in de eerste plaats zoveel als mogelijk via geautomatiseerde gegevensstromen moet verlopen. De vraag aan de huurder zou zich verder moeten beperken tot de vraag of men nog steeds kandidaat is om huurder van een sociale woning te worden en eventueel of de huurder wijzigende voorkeuren wil doorgeven. Dit binnen de huidige systematiek van tweejaarlijkse actualisaties. Volgens de Afdeling Toezicht zou dit voorstel evenwel geen oplossing bieden voor de voornaamste knelpunten waarmee het actualisatieproces te kampen heeft. De meeste problemen zouden zich immers situeren bij discussies omtrent sancties en het bewijs van de verzending van actualisatiebrieven.

Een laatste piste was dan ook om de sanctie bij het uitblijven van een reactie op de actualisatiebrief aan te passen. Het niet reageren op een dergelijke brief kan namelijk aanleiding geven tot een schrapping uit het kandidatenregister. Deze sanctie wordt zoals aangehaald als disproportioneel zwaar aanvoeld, zeker gezien de mogelijke gevolgen voor de huurpremie en het feit dat vooral zwakkere kandidaat-huurders zouden worden getroffen. Concreet werd dan ook voorgesteld dat de schrapping ongedaan zou kunnen worden gemaakt als de huurder achteraf toch terug opdaagt. Omwille van de gevolgen voor de wachttijd zou deze mogelijkheid wel beperkt moeten worden in de tijd. Ook bestaat het risico dat er voor kandidaten onvoldoende incentives overblijven om nog langer te reageren op een actualisatiebrief. De doelstelling om het kandidatenregister periodiek te actualiseren zou dan bijgevolg in gedrang komen.

Binnen de bestaande systematiek van actualisatie, schrapping en het aanbod van een woning kon aldus geen (gedragen) verbetervoorstel worden gevonden dat een adequaat antwoord biedt op de geschetste knelpunten. Wel lijkt er consensus te bestaan omtrent het feit dat de actualisatie zoveel als mogelijk via geautomatiseerde gegevensstromen dient te verlopen. Ook zou een verbetering er duidelijk uit kunnen bestaan om de actualisatie bij meervoudige inschrijving door één centrale referentie-verhuurder te laten uitvoeren (zie onderdeel 4.2.3.2).

#### 4.2.3.5 Het keuzerecht van de huurder

Op het moment van de inschrijving kan de huurder aangeven voor welke type van woningen hij zich kandidaat wil stellen, evenals welke huurprijs hij maximaal wil betalen en wat de gewenste ligging van de woning is (artikel 10, eerste lid, Kaderbesluit Sociale Huur). Als voorwaarde geldt daarbij dat de keuze van de kandidaat een toewijzing op termijn mogelijk moet maken. Het keuzerecht mag dus geen betrekking hebben op een te beperkt aandeel van het patrimonium van de verhuurder. Anders mag de sociale verhuurder de voorkeur weigeren. De kandidaat-huurder krijgt daarnaast ook de mogelijkheid om zijn voorkeuren te wijzigen naar aanleiding van de tweejaarlijkse of tussentijdse actualisatie.

De voornaamste knelpunten en verbetervoorstellen die de actoren formuleerden, hadden betrekking op de omvang van het keuzerecht van de huurder en de administratieve lasten die ontstaan naar aanleiding van de registratie van wijzigende voorkeuren van de kandidaat-huurder.

- Vaste huurlasten. Een eerste voorstel was om het keuzerecht van de huurder aan te vullen met de mogelijkheid om ook de maximale huurlasten aan te geven die de kandidaat in kwestie wil betalen. Bij de latere toewijzing moet naast de maximale huurprijs en het type en de ligging van de woning ook hiermee immers rekening worden gehouden (artikel 95 §1, Vlaamse Wooncode). Als verantwoording werd verwezen naar de wens om de consistentie van het sociaal huurstelsel te verhogen.
- Maximale huurprijs. De Afdeling Toezicht en verhuurdersorganisaties stelden op hun beurt dat de mogelijkheid om een maximale huurprijs aan te geven in de praktijk voor verwarring zorgt. Een voorstel was om deze mogelijkheid af te schaffen, waarbij de kostprijs weliswaar nog als gegronde reden kan worden beschouwd om een woning te weigeren. Bijkomend werd voorgesteld om te specificeren

dat de omvang van de huurprijs aanleiding kan geven tot een gegronde weigering wanneer de huurprijs meer bedraagt dan een derde van het actueel besteedbaar inkomen.

- Aanpassing bij actualisatie. Bij actualisatie kan de kandidaat-huurder de opgegeven voorkeuren wijzigen. Daardoor blijkt in de praktijk soms discussie te ontstaan over de vraag of en wanneer een keuze werd aangepast. Een voorstel is om tussentijdse wijzigingen slechts mogelijk te maken wanneer daarvoor gegronde redenen voorhanden zijn.

De aangehaalde verbetervoorstellen kunnen in principe een verfijning betekenen van de omvang van het keuzerecht van de huurder. Telkens kan echter ook worden aangebracht dat er sprake zal zijn van een verdere uitbreiding van de omvang en complexiteit van de het sociaal huurstelsel.

Bovendien stelden sommige actoren ook in vraag in hoeverre kandidaten op de hoogte zijn van de gevolgen van hun keuzes. Een meer uitgebreide keuze kan de kans op toewijzing immers vergroten, maar tegelijkertijd neemt dan ook de kans op een ongewenst aanbod toe. Dit laatste kan dan weer aanleiding geven tot (ongegronde) weigeringen. Omgekeerd kan een te beperkte keuze ervoor zorgen dat de toewijzing op (korte) termijn niet realistisch is. Binnen een aanbodgestuurd toewijzingssysteem lijkt voor deze knelpunten echter geen gedragen oplossing te bestaan.

#### 4.2.3.6 De gezinshereniging

Het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet in een regeling omtrent gezinshereniging.<sup>197</sup> Dit met een tweeledig doel. Ten eerste wou de regelgever preventief de overbezetting of onaangepastheid van sociale woning voorkomen. Ten tweede wou men ook zorgen voor gelijke kansen bij toewijzing tussen enerzijds grote gezinnen die reeds verenigd zijn en anderzijds nog te verenigen grote gezinnen.

Concreet werd daartoe een informatieverplichting in het sociaal huurstelsel ingeschreven die betrekking heeft op aanvragen tot gezinshereniging die ingediend zijn of die zullen ingediend worden. Deze verplichting wordt verder gekoppeld aan een regeling inzake rationele bezetting en voorrang bij toewijzing.

Een eerste reeks knelpunten omtrent deze regeling heeft betrekking op de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden, waaronder in het bijzonder de voorwaarden inzake onroerend bezit en de verblijfsvoorwaarde. Deze werden eerder reeds behandeld (zie onderdeel 4.2.2).

De voornaamste problemen zouden echter verband houden met ontwijkingsstrategieën om de kans op toewijzing te verhogen. Personen van buitenlandse origine wordt meer bepaald verweten dat zij opzettelijk een voorziene gezinshereniging verzwijgen, zodat ze aanspraak kunnen maken op een kleinere woning, die hen sneller kan worden toegewezen, maar dat zij nadien toch bijkomende gezinsleden in de woning opnemen en vervolgens een interne mutatie met voorrang vragen naar een aangepaste woning.

In hoofdstuk 2 werd daarbij verwezen naar de gemeenrechtelijke mogelijkheid voor de verhuurder om de nietigheid van de huurovereenkomst te vorderen omwille van bedrog (artikel 1116 Burgerlijk Wetboek), evenals naar de opzeggingsgrond omwille van het te kwader trouw afleggen van onjuiste of onvolledige verklaringen (artikel 98 §3, eerste lid, 3°, Vlaamse Wooncode). Ook het feit dat er voor een niet-gemelde gezinshereniging geen sprake is van een recht op voorrang in kader van artikel 19, eerste lid, 3°, Kaderbesluit Sociale Huur kan enigszins ontradend werken. Cruciaal zal echter zijn dat de verhuurder aannemelijk kan maken dat de intentie tot gezinshereniging reeds bestond voorafgaand aan de inschrijving of de toewijzing. De geschetste problematiek lijkt dus vooral een bewijsproblematiek, waarvoor een wijziging van het regelgevend kader allicht geen oplossing kan bieden.

Om de toepassing van de regelgeving omtrent gezinshereniging voor de gebruiker te verduidelijken, kan de decreetgever wel overwegen om, conform de rechtspraak, te expliciteren dat ook na de

---

<sup>197</sup> Artikel 10, zesde lid; artikel 9, eerste lid, 6°; artikel 18, vierde lid en artikel 19, eerste lid, 3°, Kaderbesluit Sociale Huur.

inschrijving (maar voor de toewijzing) de melding van een aangevraagde gezinshereniging noodzakelijk is.

Daarnaast werd ook opgemerkt dat artikel 10, zesde lid, Kaderbesluit Sociale Huur spreekt over de leden van het gezin *in het buitenland*. Nochtans kan een gezinshereniging ook worden aangevraagd voor gezinsleden die zich reeds in België bevinden. De specificering dat het moet gaan om personen die zich buiten België bevinden, lijkt verder niet van belang en kan dus best worden geschrapt.

#### 4.2.3.7 De schrapping

In een limitatief aantal gevallen kan de kandidaat-huurder uit het inschrijvingsregister worden geschrapt. Dit zal met name het geval zijn bij:

- a) bij toewijzing van een woning;
- b) wanneer naar aanleiding van een toewijzing blijkt dat een kandidaat (of één van de gezinsleden) niet voldoet aan de toelatingsvoorwaarden, voor zover de aanvaarding van het aanbod aanleiding zou hebben gegeven tot de toewijzing van de woning;
- c) een valabel aanbod voor de tweede maal wordt geweigerd of men voor de tweede maal niet reageert;
- d) bij actualisatie blijkt dat niet meer is voldaan aan de inkomensvoorwaarden;
- e) de kandidaat bij actualisatie niet (tijdig) reageert;
- f) onjuiste of frauduleuze verklaringen of gegevens werden meegedeeld;
- g) de kandidaat erom verzoekt;
- h) de post niet kan worden bezorgd (artikel 12 §1 Kaderbesluit Sociale Huur).

In de praktijk lijken daarbij vooral problemen te bestaan op vlak van schrapping omwille van het weigeren van een valabel aanbod. Het tweemaal weigeren van een valabel aanbod kan namelijk niet leiden tot een schrapping wanneer er 'gegronde redenen' voor de weigering voorhanden zijn. Het beoordelen van de aangevoerde redenen en de motivering van eventuele schrappingen gaat volgens verhuurdersorganisaties gepaard met hoge administratieve lasten.

Ook huurdersorganisaties wijzen erop dat omtrent de precieze invulling van wat 'gegronde redenen' zijn veel discussie bestaat. Een voorbeeld is de vraag of het feit dat er geen mogelijkheid bestond om de woning vooraf te bezichtigen een gegronde reden tot weigering uitmaakt.

Vanuit het grondrecht op wonen lijkt de globale systematiek omtrent de weigering van een aanbod en de schrapping nochtans als positief te kunnen worden beoordeeld. Met de schrappingsgronden worden namelijk legitieme doelstellingen (efficiëntie van het sociaal huurstelsel, voorbehouden van sociale woningen aan de meest woonbehoeftigen) nagestreefd, terwijl door de gedetailleerde formulering ook wordt gegarandeerd dat een schrapping alleen in de beoogde gevallen effectief zal plaatsvinden. De uitzondering omwille van het bestaan van 'gegronde redenen' werd dan weer generiek geformuleerd. Op die manier worden in de praktijk een maximaal aantal behartigenswaardige gevallen gevat, zodat het grondrecht van de kandidaat-huurder ook zoveel als mogelijk wordt gegarandeerd.

De gesignaleerde onzekerheid omtrent de concrete invulling van wat 'gegronde redenen' zijn, is verbonden aan de keuze voor een generieke formulering. Wanneer de kandidaat-huurder gegronde redenen aanvoert die niet worden aanvaard door de verhuurder, is er echter een administratieve beroepsmogelijkheid bij de toezichthouder (artikel 30, eerste lid, 3°, Kaderbesluit Sociale Huur) en de bevoegde minister. Voor vaak voorkomende problemen (zoals omtrent de bezichtiging) kan door de toetsing in individuele gevallen zo een precedentwerking ontstaan, die voor kandidaat-huurders en verhuurders een meer concrete invulling kan geven aan de bepalingen van het sociaal huurstelsel.

Huurdersorganisaties menen evenwel dat een dergelijke precedentwerking niet volstaat. Zij verwijzen daartoe onder meer naar inconsistenties in de beroepsuitspraken door de minister (zie onderdeel 4.2.8.1). Een goede oplossing zou er volgens hen uit bestaan dat de overheid in de regelgeving zelf zou verduidelijken wat als een gegronde reden wordt beschouwd. Deze reactie toont het bestaande spanningsveld aan tussen enerzijds de vraag naar rechtszekerheid en een objectieve en gelijke behandeling, en anderzijds de nood aan vereenvoudiging van de toepasselijke reglementering. Het uitwerken van meer effectieve procedures inzake rechtsbescherming kan de nood aan een reglementaire uitwerking van bepaalde principes wellicht verminderen (zie ook onderdeel 4.2.8).

Een tweede knelpunt houdt daarnaast verband met het feit dat het beoordelen en beantwoorden van de motivatie van de huurder om een aanbod te weigeren behoorlijk veel administratieve lasten zou creëren. Volgens verhuurdersorganisaties zouden weigeringen bovendien steeds vaker voorkomen. Als antwoord op deze problematiek kunnen twee wijzigingen worden voorgesteld.

Om onterechte weigeringen tegen te gaan en de bijgaande administratieve lasten af te bouwen, werd door verhuurders in eerste instantie voorgesteld om aan onterechte weigeringen bijkomende gevolgen te koppelen. Achterliggend speelt de redenering dat een weigering een indicatie vormt van een geringe woonbehoefte. Een concrete piste kan bijvoorbeeld zijn om na een weigering een bijkomende 'afkoelingsperiode' te voorzien, waarbinnen geen nieuwe woning wordt aangeboden. Een alternatief is dat een kandidaat (tijdelijk) zijn voorrang zou verliezen wanneer een valabel aanbod wordt geweigerd. Een derde mogelijkheid is om te bepalen dat kandidaat-huurders die worden geschrapt (na een tweede valabel aanbod) niet langer het recht hebben om zich onmiddellijk opnieuw in te schrijven. Kandidaten met een hoog puntenaantal of een sterke voorrang kunnen er anders op speculeren om zich snel te opnieuw in te schrijven, waardoor de schrapping uiteindelijk geen sanctionerend effect heeft. Zeker in de sector van de SVK's, met een hoge prioriteit voor woonnood, lijkt dit risico te bestaan.

Voor huurdersorganisaties is het inbouwen van bijkomende drempels en sancties echter geen aanvaardbare beleidspiste. Principieel vinden ze dat kandidaat-huurders het recht moeten hebben om woningen onbeperkt te weigeren. Een woning aanvaarden zonder dat dit een positieve keuze vormt, zou bovendien ook vaak leiden tot de indiening van een mutatie-aanvraag, met bijkomende administratieve lasten tot gevolg. Andere actoren wezen er echter op dat een dergelijke wijziging gepaard zou gaan met belangrijke risico's. Huurders zouden zich dan namelijk terughoudend kunnen opstellen en een aanbod van hun 'gedroomde' woning afwachten. Een achterliggend probleem zou zijn dat bij de huurprijsberekening te weinig rekening kan worden gehouden met de kwaliteit van de woning. Bij het aanbod van een 'slechte' woning zouden kandidaten dan ook verkiezen om te wachten, aangezien men voor een 'goede' woning nauwelijks meer betaalt. Als gevolg van een onbeperkte mogelijkheid om woningen te weigeren, dreigen de omvang van de wachtlijst en de frictieleeftijd bijgevolg toe te nemen. Binnen het huidige aanbodgestuurde model kon uiteindelijk geen gedragen verbetervoorstel worden gevonden.

Een derde reeks knelpunten en verbetervoorstellen had betrekking op de schrapping na het mededelen van onjuiste en frauduleuze gegevens. De vraag werd immers gesteld of de sanctie van de schrapping voldoende effectief is om dit tegen te gaan. Wanneer de overheid oordeelt dat dit niet het geval is, bijvoorbeeld omwille van het feit dat kandidaten zich onmiddellijk opnieuw kunnen inschrijven, dan kan de decreetgever overwegen om te voorzien in een bijkomende sanctie. Naar analogie met het Brusselse sociaal huurstel wordt meer bepaald gedacht aan een zekere afkoelingsperiode alvorens men zich opnieuw kan inschrijven. De invoering van een dergelijke maatregel kan de efficiëntie van de reglementering verhogen en tot gevolg hebben dat het recht op wonen van andere kandidaat-huurders, die anders onterecht langer op de wachtlijst zullen staan, beter wordt gegarandeerd. Een aandachtspunt is evenwel dat de bewijslast omtrent het afleggen van frauduleuze of onjuiste gegevens bij de verhuurder rust. Volgens de afdeling Toezicht vormt dit momenteel een probleem.

Bijkomende sancties dreigen daardoor slechts beperkt aan de effectiviteit van deze schrappingsgrond ten goede te komen.<sup>198</sup>

Ten slotte gaven sommige respondenten te kennen dat het in de praktijk zou voorvallen dat ook op andere momenten dan bij actualisatie of toewijzing blijkt dat een bepaalde kandidaat-huurder niet langer in aanmerking komt voor een woning. Momenteel kan de verhuurder de kandidaat in kwestie dan alleen schrappen wanneer hij of zij er zelf om verzoekt. Sommige verhuurders zijn daarbij van mening dat men eigenlijk voortdurend zou moeten kunnen nagaan of een kandidaat nog aan de voorwaarden voldoet. Desgevallend zou volgens hen dan ook de schrapping op elk moment mogelijk moeten zijn, op voorwaarde van voldoende motivering. Voor huurdersorganisaties is dit echter onaanvaardbaar (zie ook onderdeel 4.2.3.4).

#### **4.2.3.8 Adreswijzigingen**

De huurder is verplicht om adreswijzigingen binnen de termijn van een maand door te geven. Bij deze verplichting werd echter geen sanctie geformuleerd.

Om kandidaat-huurders aan te moedigen om adreswijzigingen door te geven, wordt voorgesteld om in de regelgeving te bepalen dat de sociale verhuurder zijn briefwisseling naar het laatst gekende adres kan sturen. De rechtszekerheid kan daardoor verhogen.

Ook hier kan echter de vraag worden gesteld of het nodig is om een dergelijke concretisering op te nemen in de regelgeving. Om te vermijden dat de reglementering steeds verder toeneemt, moet overwogen worden om de precieze invulling over te laten aan de interpretatie door actoren en de precedentwerking van de beroepsmogelijkheden.

### **4.2.4 Mogelijke wijzigingen m.b.t. het toewijzingssysteem**

#### **4.2.4.1 Samenvatting van de knelpunten**

Het toewijzingsmechanisme kreeg vorm vanuit de betrachting om een objectieve toewijzing van sociale huurwoningen te organiseren, rekening houdend met sociale motieven en de efficiëntie van het sociaal huurstelsel. Zoals hierboven werd aangehaald (zie onderdeel 4.1.1) is de toepasselijke regelgeving daarbij steeds verder uitgebreid. Dit onder meer om een oplossing te bieden voor algemeen vastgestelde problemen (bv. het uitsluiten van willekeur en dienstbetoon), net als om te beantwoorden aan een steeds complexer wordende maatschappelijke context (bv. nieuwe doelgroepen). Ook door de zoektocht naar meer lokale autonomie nam de omvang regelgeving verder toe. Om tegelijk te waken over de realisatie van Vlaamse beleidsdoelstellingen werden de mogelijkheden om lokaal beslissingen te nemen namelijk steeds met strikte voorwaarden omkleed (bv. de doelgroepenplannen in kader van de lokale toewijzingsreglementen). Het resultaat van het geschetste proces blijkt gemengd. Positief is bijvoorbeeld dat de toewijzing veel meer dan vroeger verloopt aan de hand van objectieve criteria. Toch blijkt de huidige situatie ook in hoge mate als ontoereikend te worden beschouwd.

Voor het toewijzingsmechanisme lijkt het voornaamste knelpunt met name dat de toepasselijke regelgeving als zeer ingewikkeld wordt beschouwd. Elementen daarbij zijn het bestaan van twee toewijzingssystemen, de talrijke voorrangsregels (11 in het eerste systeem en 3 in het tweede, dat verder wordt aangevuld via een puntensysteem met gewogen prioriteiten), de mogelijkheden om tot een

---

<sup>198</sup> Om de effectiviteit van de voornoemde sanctie te versterken, zou ook kunnen worden overwogen om de sanctie te laten doorwerken naar andere sociale verhuurders toe. De kans lijkt immers reëel dat de kandidaat in kwestie ook bij de inschrijving bij andere verhuurders onjuiste of frauduleuze gegevens heeft medegedeeld. Verschillende actoren gaven echter te kennen dat een verdere doorwerking als te streng wordt aangevoeld, zeker wanneer er geen sprake zou zijn van kwaadwilligheid.



versnelde toewijzing over te gaan, de (invulling van de) lokale toewijzingsreglementen en de mogelijkheid tot verhuring buiten het sociaal huurstelsel. Door de opeenstapeling van verschillende toewijzingsregels blijkt ook onduidelijkheid te bestaan omtrent de verhouding tussen de verschillende bepalingen (bv. artikelen 24 en 28 Kaderbesluit Sociale Huur). Het gehele stelsel wordt bovendien verder gecompliceerd door verschillende toewijzingsregels tussen gemeenten en verschillende toepassingspraktijk tussen verhuurders. Als gevolg van deze complexiteit ontstaan bij het ontwikkelen, toepassen en opvolgen van de regelgeving bovendien ook hoge administratieve kosten voor de verhuurder en de Vlaamse en lokale overheden. Een tweede gevolg is dat alle betrokkenen, waaronder ook de huurder, het bestaande systeem als weinig transparant aanvoelen.

Ondanks het bestaan van talrijke voorrangsregels en uitzonderingsmogelijkheden werd bovendien in vraag gesteld of de bestaande toewijzingssystemen de werkelijkheid wel voldoende kunnen vatten. In de praktijk blijken zich immers problemen voor te doen waarop het toewijzingsmechanisme onvoldoende een antwoord lijkt te kunnen bieden. Van daaruit lijkt dan ook de nood te bestaan om aan de actoren meer flexibiliteit te bieden om in concrete situaties een rechtvaardig resultaat te bereiken. Ten slotte werden verschillende knelpunten geformuleerd die in feite neerkomen op een beoordeling van de opportuniteit van bepaalde toewijzingsregels (is er nood aan een voorrang bij onteigening, waarbij er sprake is van een financiële compensatie?), of met de (technische) uitwerking ervan (wanneer is er sprake van een woning aangepast aan een persoon met een handicap?).

#### 4.2.4.2 Een uniform toewijzingssysteem

In het Kaderbesluit Sociale Huur zijn twee verschillende toewijzingssystemen voorzien, waarvan het eerste van toepassing is op SHM's (artikelen 18 t.e.m. 20 Kaderbesluit Sociale Huur) en het tweede op SVK's (artikel 21 Kaderbesluit Sociale huur). Andere sociale verhuurders kunnen kiezen welk systeem zij hanteren. Afwijkende normen zijn in principe evenwel alleen verantwoordbaar omwille van de specifieke rol of functie van de desbetreffende sociale verhuurder binnen het sociaal huurstelsel. Anders wordt de sociale huurreglementering namelijk nodeloos complex gemaakt en kan voor de (kandidaat-)huurder een niet te rechtvaardigen verschil in behandeling ontstaan. Tijdens de focusgroepen werd door actoren benadrukt dat er voldoende ruimte moet zijn om de eigenheid van de verschillende sociale verhuurders te respecteren, maar tegelijk werd dit uitgangspunt ook onderschreven.

Gelet op de bestaande differentiatie in de regelgeving moet in de eerste plaats worden nagegaan of omwille van de rol van SVK's binnen het sociaal huurstelsel een afwijkend toewijzingsmechanisme noodzakelijk is. De functie van SVK's binnen het sociaal huurstelsel kan daarbij worden afgeleid uit de Vlaamse Wooncode. Artikel 56 §2, Vlaamse Wooncode bepaalt met name dat sociale verhuurkantoren zich richten tot de *meest* woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. Dit terwijl andere sociale verhuurders zich veeleer toeleggen op een bredere groep van woonbehoeftigen.<sup>199</sup> Daarnaast blijkt dat SVK's ook in sterkere mate inzetten op begeleiding en ondersteuning van (kandidaat-)huurders, wat specifiek tot uiting komt in een aantal bijkomende begeleidingstaken die niet gelden voor SHM's (artikel 2 SVK-besluit en artikel 6 ministerieel besluit van 21 december 2007).<sup>200</sup>

Het SVK-toewijzingssysteem garandeert daarbij een versterkte selectiviteit in functie van de meest woonbehoeftigen (onder meer door een hoge prioriteit voor 'woonnood' toe te kennen) en de specifieke rol van de SVK's lijkt deze eigen klemtonen dus wel degelijk te kunnen rechtvaardigen. Op voor-

---

<sup>199</sup> De draagwijdte wordt duidelijk bij een vergelijking met het doelpubliek van SHM's. Deze laatste richten zich meer bepaald tot woonbehoeftigen, waaronder inzonderheid de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden (artikel 41 §1, Vlaamse Wooncode). Hieruit kan worden geconcludeerd dat het doelpubliek van SHM's *ook, maar niet alleen* de meest woonbehoeftigen omvat. SVK's richten zich daarentegen op diegenen met de meest dringende woonnood.

<sup>200</sup> PANNICOUCKE, I., & DE DECKER, P., *Vergelijking doelgroep van de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen*, Steunpunt Wonen, Leuven, 2016, 2-7.



waarde dat er voldoende ruimte blijft bestaan voor de eigenheid van de SVK's, gaf onder meer HUUR-punt echter ook aan dat een meer uniforme benadering van het globale toewijzingssysteem aanvaardbaar is. Een mogelijke uitwerking is dat een toewijzingssysteem wordt geïntroduceerd waarbij voor SHM's en SVK's dezelfde criteria worden gebruikt, maar een afwijkend gewicht kan worden gehecht aan de verschillende toewijzingscriteria. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de woonnood of een bijzondere aan nood aan begeleiding of ondersteuning.

Tijdens de focusgroepen werden twee mogelijkheden voor een alternatief toewijzingssysteem naar voor geschoven: toewijzing op basis van punten of met behulp van quota. Een puntensysteem kent aan kandidaat-huurders punten toe naargelang woonbehoefte en eventuele andere criteria. Bij quota worden doelgroepen afgebakend en worden vooraf bepaalde aantallen woningen voorbehouden voor de onderscheiden groepen.

Een (vereenvoudigd) puntensysteem lijkt daarbij de meest aangewezen optie, onder andere omdat dit het meest eenvoudige is. Bovendien kan worden beargumenteerd dat een dergelijk systeem ook intrinsiek het beste in staat is om de woonbehoefte te objectiveren. Uiteindelijk zal namelijk een totaal aantal punten doorslaggevend zijn, rekening houdend met meerdere gewogen prioriteiten. Daardoor kan meer reliëf worden aanbracht dan bij systemen waarbij de rangorde van kandidaten wordt bepaald door een ranglijst van voorrangsregels en waarbij het al dan niet bestaan van een bepaalde voorrang beslissend is.

Voor een uitwerking van een dergelijk systeem, evenals voor de verdere reacties daarop van de actoren in de focusgroepen, verwijzen we naar wat in het voorstel voor een ingrijpende wijziging wordt gesteld over de standaardtoewijzingen (zie onderdeel 4.3.2.2). Een meer beperkte variant van dit ingrijpende voorstel is om alleen voor de standaardtoewijzingen een meer uniform systeem uit te werken dat zowel voor SVK's als SHM's van toepassing is.

#### 4.2.4.3 Afschaffen, aanvullen of verduidelijken van standaardvoorrangsregels

Sommige actoren stelden verder enkele beperkte wijzigingen voor omtrent de voorrangsregels. Telkens komt het erop neer om specifieke elementen van de bestaande regelgeving aan te passen, af te schaffen of net te veralgemenen.

Bij sommige voorrangsregels rijst in de eerste plaats de vraag of zij verantwoordbaar zijn:

- Bij onteigening is er een financiële compensatie. Moet er dan nog een voorrang worden toegekend?
- Moet de voorrang na een ongeschikt- en onbewoonbaarheid blijven gelden wanneer herstellingen zijn uitgevoerd?
- Moet de voorrang na een ongeschikt- en onbewoonbaarheid blijven gelden wanneer de kandidaat-huurder verhuisd is?
- Moet er een absolute voorrang worden verleend wanneer de woning niet langer rationeel bezet is ten gevolge van een toetreding tot de huurovereenkomst?<sup>201</sup>
- Is de voorwaarde gerechtvaardigd dat een kandidaat gedurende minstens zes maanden een onbewoonbare woning heeft betrokken alvorens een voorrang ontstaat?

Wanneer de regelgever oordeelt dat voor deze voorrangsregels (of voorwaarden) geen adequate verantwoording kan worden gevonden in functie van de beoogde doelstellingen (de woonnood objectiveren), dan kunnen de voorrangsregels in kwestie worden afgeschaft. Op die manier kan de effectiviteit van het stelsel toenemen (door het toenemend belang van de overige voorrangsregels) en kan een vereenvoudiging worden gerealiseerd.

---

<sup>201</sup> Naast de afschaffing werd hier ook voorgesteld om een onderscheid te maken tussen normen bij toewijzing (rationele bezetting) en latere wijzigingen van de gezinssamenstelling (bezettingnormen van de Vlaamse Wooncode). Alleen de overschrijding van de bezettingnormen uit de Vlaamse Wooncode zou dan aanleiding kunnen geven tot een voorrang.

Daarnaast blijken sommige voorrangsregels moeilijk werkbaar in de praktijk. Onduidelijk is bijvoorbeeld welke investeringen er nodig zijn om te spreken over een woning die is aangepast aan een handicap. Om discussies te vermijden en de rechtszekerheid te verhogen, kan de regelgever overwegen om de desbetreffende voorrangsregels aan te passen. Hier worden dan geen inhoudelijke wijzigingen beoogd, maar slechts een verduidelijking van de regelgeving. De complexiteit en de omvang van de reglementering lijken dan echter onvermijdelijk verder toe te nemen.

#### 4.2.4.4 Toewijzingen aan doelgroepen

De toewijzing aan doelgroepen werd aan een uitgebreide evaluatie onderworpen in hoofdstuk 3. Verschillende knelpunten werden gesignaleerd. In sommige gevallen zou de verhouding of het onderscheid tussen verschillende voorrangsregels ten eerste onduidelijk zijn. Ontvoogde minderjarigen beschikken bijvoorbeeld over een absolute voorrang bij de toegang tot een sociale huurwoning, terwijl voor de bijzondere jeugdzorg ook een toewijzing in kader van artikel 24 §2 Kaderbesluit Sociale Huur kan plaatsvinden. Meer algemeen wordt de voorrang voor doelgroepen als een erg complex kluwen ervaren. Naast de standaard toewijzings- en voorrangregels voorziet het sociaal huurstelsel namelijk zowel in de mogelijkheid tot een versnelde toewijzing (artikel 24 Kaderbesluit Sociale Huur), als in de mogelijkheid om voor doelgroepen lokaal af te wijken van de algemeen geldende regels (artikelen 26 tot en met 29 Kaderbesluit Sociale Huur). Een dergelijke opeenstapeling van voorrangsregels draagt bij tot de complexiteit en geringe transparantie van het toewijzingsmechanisme. De opmaak van lokale toewijzingsreglementen en doelgroepenplannen zou bovendien gepaard gaan met substantiële administratieve lasten. Dit terwijl de praktijk net uitwijst dat sommige doelgroepen zeer vaak voorkomen in de lokale toewijzingsreglementen (bv. ouderen). De vraag rijst dan ook of de voorrang via het lokaal toewijzingsreglement de meest aangewezen techniek is.

De denksporen voor wijziging van de regels werden reeds uiteengezet op het einde van hoofdstuk 3. We schetsten onder de titel 'Sleutelen aan de regels' een drietal mogelijkheden tot vereenvoudiging die met relatief beperkte ingrepen in de regelgeving kunnen gerealiseerd worden.

Vooreerst stelden we vast dat versnelde toewijzingen aan bijzondere doelgroepen (artikel 24 §2 Vlaamse Wooncode) en verhuringen buiten het stelsel (artikel 55 Vlaamse Wooncode) door het werkveld bekeken worden als twee manieren om ongeveer hetzelfde resultaat te bereiken. Een vereenvoudiging zou er in kunnen bestaan één van beide te schrappen en het aantal verhuringen binnen het andere systeem op te trekken. Over welk van beide systemen dan de voorrang zou moeten krijgen, was er echter geen eensgezindheid. SHM's pleitten voor het uitbreiden van de verhuringen buiten het stelsel, welzijnsactoren verkozen de versnelde toewijzing. De volledige argumentatie is te vinden in onderdeel 3.6.1.1.

Een tweede mogelijkheid tot vereenvoudiging die in hoofdstuk 3 werd voorgesteld, is om minder uitgebreide voorwaarden op te leggen aan de doelgroepenplannen (naar analogie met de 'vereenvoudigde procedure ouderen') of ze af te schaffen. Een minimale vereenvoudiging zou kunnen zijn om enkel nog doelgroepenplannen op te maken op niveau van de verhuurders of van een intergemeentelijk samenwerkingsverband en niet langer op niveau van de gemeenten.

De derde en laatste mogelijkheid tot vereenvoudiging zagen deelnemers aan de focusgroepen in het uitbreiden van de toepassing van het principe van 'rationele bezetting'. Woningen zouden op basis van fysische kenmerken namelijk kunnen worden geoormd als geschikt voor bepaalde doelgroepen. Het kan bijvoorbeeld gaan om woningen 'voor ouderen', die aan deze doelgroep worden toebedeeld omdat ze volledig gelijkvloers zijn, geen drempels en bredere deuren hebben, goed gelegen zijn ten opzichte van voorzieningen, enzovoort. Vervolgens zouden deze woningen dan via een nadere invulling van de 'rationele bezetting' kunnen voorbehouden worden voor de beoogde doelgroep. Daarbij aansluitend zou het ook mogelijk zijn om toewijzingen die nu verlopen via artikel 19, eerste lid, 1° Kaderbesluit Sociale Huur te regelen via rationele bezetting, zodat ook dit artikel kan geschrapt worden. Omgekeerd zou ook artikel 19, eerste lid, 1° Kaderbesluit Sociale Huur een alternatief kunnen

bieden voor de uitbreiding van de toepassing van rationele bezetting en voor de doelgroepenplannen voor ouderen. Dit artikel bevat nu een verwijzing naar de fysieke gesteldheid van de kandidaat-huurder. Mits een iets andere omschrijving zou het algemeen toepasbaar kunnen zijn voor ouderen.

De vraag bij de derde optie is echter hoe kan worden gegarandeerd dat de sociale verhuurder de geboden ruimte invult in functie van het algemeen belang. Binnen de huidige lokale toewijzingsreglementen wordt daartoe voorzien in een adviesverplichting door lokale actoren, de opmaak van een doelgroepenplan en finaal de goedkeuring door de minister. De toewijzing aan doelgroepen via de rationele bezetting zou op zijn beurt kunnen worden afgebakend op basis van een bepaald aandeel van patrimonium. Monitoring en verantwoording lijken daarbij echter nog steeds onontbeerlijk.

Naast deze drie mogelijkheden tot vereenvoudiging, die relatief weinig aanpassingen aan de wetgeving vragen, werd in hoofdstuk 3 ook aangehaald dat meer ingrijpende wijzigingen overwogen kunnen worden. We verwijzen naar de hoger al voorgestelde alternatieven voor de voorrangsregels, namelijk puntensystemen en quota. Deze zouden op een of andere manier de noden van bijzondere groepen mee in rekening kunnen nemen. Zo kunnen bijvoorbeeld extra punten worden toegekend in geval van dakloosheid of aan andere bijzondere groepen, of kan een bepaald aandeel van de woningen worden voorbehouden voor ouderen.

#### 4.2.4.5 Optionele voorrangsregels en het lokaal toewijzingsreglement

De optionele voorrangsregels en vooral de lokale toewijzingsreglementen vormen een erkenning van de autonomie van de sociale verhuurder en de gemeente. Door lokale toewijzingsregels toe te voegen, kan men immers inspelen op specifieke, lokale problematieken. Sommige actoren schetsten echter een meer gemengd beeld. Zo wezen zij erop dat de mogelijkheid tot lokale differentiatie ook betekent dat een minder transparant toewijzingssysteem tot stand komt en een verschil in behandeling tussen kandidaat-huurders kan ontstaan. Om die reden werd bijvoorbeeld voorgesteld om bepaalde optionele voorrangsregels af te schaffen of net te veralgemenen. Een voorbeeld is de voorrang voor kandidaat-huurders die nog geen huurovereenkomst hebben met een sociale huisvestingsmaatschappij (artikel 20 §1, 2° Kaderbesluit Sociale Huur).

Aan de lokale binding kan momenteel dan weer een zeker belang worden gehecht via zowel de optionele voorrangsregels als de lokale toewijzingsreglementen. Het gegeven dat kandidaten die afkomstig zijn uit de gemeente waar de woning gelegen is meer kans hebben op een sociale woning, blijft daarbij voorwerp van discussie. Voorwaarden die geen verband houden met de woonbehoefte van de betrokkene, zoals de lokale binding, zouden volgens sommigen namelijk niet mogen worden gebruikt om de toegang tot de sociale huisvesting te moduleren. Bovendien wees men erop dat de voorwaarde van lokale binding tot gevolg kan hebben dat de mobiliteit van kandidaat-huurders wordt afgeremd en de toegang tot een sociale woning voor bepaalde groepen wordt uitgesloten. Verschillende actoren wezen er echter ook op dat de lokale binding toch belangrijk is om het politiek draagvlak voor de sociale huisvesting in stand te houden.

Voor een inperking van de voorrang voor lokale binding lijkt echter wel een zeker draagvlak te bestaan. In de eerste plaats werd zo in vraag gesteld of de voorrang voor lokale binding in het lokaal toewijzingsreglement niet volstaat.<sup>202</sup> Wanneer dit het geval zou zijn, zou een vereenvoudiging kunnen worden gerealiseerd door de afschaffing van de corresponderende optionele voorrangsregel. Ten tweede werd voorgesteld om de mogelijkheid tot lokale binding te beperken tot één welbepaalde invulling of toch tot een beperkt aantal opties (qua omvang). Het resultaat kan opnieuw zijn dat de transparantie wordt verhoogd en de selectiviteit van het toewijzingsmechanisme in functie van de woonbehoefte toeneemt.

---

<sup>202</sup> Een verschil is dat optionele voorrangsregels gelden op niveau van de verhuurder, terwijl een lokaal toewijzingsreglement er kan komen op initiatief van de gemeente.

#### 4.2.4.6 De chronologie

Daarnaast werd gewezen op het risico dat een kandidaat-huurder zonder voorrang zeer lang moet wachten op de toewijzing van een sociale woning. Volgens sommige actoren wordt het feit dat men steeds kan worden 'voorbijgestoken' door een meer recent ingeschreven kandidaat-huurder (met recht op een voorrang) als onrechtvaardig gevoeld. Een voorstel was dan ook om aan het doorlopen van een (lange) wachttermijn een zeker gewicht te koppelen of zelfs een deel van het patrimonium voor te behouden voor kandidaten zonder voorrang. Als gevolg van een toenemend belang van de chronologie zal de selectiviteit in functie van de woonbehoefte echter dalen. Voor een dergelijke wijziging bestaat dan ook slechts een draagvlak wanneer ze zich zou toespitsen op de SHM's. Binnen het SVK-toewijzingssysteem wordt namelijk een centrale plaats toegekend aan de (acute) woonnood.

#### 4.2.4.7 Weigering om toe te wijzen

In uitzonderlijke gevallen kan de sociale verhuurder de toewijzing van een vrijgekomen woning aan een bepaalde kandidaat-huurder weigeren.

Weigering is namelijk mogelijk wanneer:

- a) er sprake is van ernstige of blijvende tekortkomingen aan de huurdersverplichtingen met betrekking tot een woning die tot het patrimonium van dezelfde verhuurder behoort;<sup>203</sup>
- b) er wordt aangetoond dat de toewijzing een ernstige bedreiging vormt voor de fysieke of psychische integriteit van andere bewoners. De sociale verhuurder zal dan moeten motiveren waarom een proefperiode niet volstaat. Een onvoldoende motivering kan daarbij leiden tot een beslissing van de toezichthouder waardoor elke beslissing tot weigering gedurende maximaal een jaar aan het toezicht zal moeten worden voorgelegd.<sup>204</sup>

Het weigeren van de toewijzing doet daarbij afbreuk aan het recht op wonen van de kandidaat-huurder. Een dergelijke beslissing moet dan ook gefundeerd zijn op een gegronde afweging van het individueel en algemeen belang. Voor zover mogelijk moet de sociale verhuurder bovendien kiezen voor het minder verregaande alternatief van een toewijzing onder voorwaarde van een begeleidingsovereenkomst. In eerste instantie heeft de regelgever daarbij vertrouwen gegeven aan de verhuurder om een correcte toepassing te maken. Wordt de beslissingsbevoegdheid niet correct ingevuld, dan kan de toezichthouder beslissen dat gedurende een jaar alle beslissingen tot weigering aan hem moeten worden voorgelegd.

Verhuurdersorganisaties vinden echter dat het huidige systeem niet volstaat. Zij vragen dan ook om meer mogelijkheden om bepaalde kandidaten te weigeren, eventueel onder voorwaarde van toestemming door de Afdeling Toezicht. Een eerste voorstel is meer bepaald om een weigeringsbeslissing te kunnen nemen die slechts betrekking heeft op bepaalde woningen. In sommige gevallen, zoals bijvoorbeeld om te vermijden dat personen met een verslavingsproblematiek in dezelfde buurt wonen, zou dit volgens hen een meerwaarde kunnen betekenen. Ten tweede vinden ze het inconsistent dat de weigering alleen kan worden toegepast bij toewijzing en niet bij toetreding. In dit laatste geval is een verschilpunt dat naast het recht op wonen ook rekening moet worden gehouden met het recht op eerbiediging van het gezinsleven. In beide gevallen gaat het echter ook niet om absolute rechten, waarbij elke inperking onmogelijk zou zijn.

<sup>203</sup> Aan de kandidaat-huurder die in budgetbegeleiding of budgetbeheer is, zal de verhuurder de toewijzing echter slechts kunnen weigeren als op het ogenblik van de toewijzing minder dan 75% van de schulden zijn afgelost. Als de kandidaat-huurder toegelaten is tot een collectieve schuldenregeling en er is een minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling opgesteld, dan kan de verhuurder de toewijzing niet weigeren (artikel 22 Kaderbesluit Sociale Huur).

<sup>204</sup> Bovendien zal de sociale verhuurder moeten nagaan of de weigering van toewijzing kan worden vermeden door begeleidende maatregelen op te leggen. In dat geval sluit en welzijns- of gezondheidsvoorziening een begeleidingsovereenkomst met de kandidaat-huurder (artikel 22 Kaderbesluit Sociale Huur).

## 4.2.5 Mogelijke wijzigingen m.b.t. de sociale huurovereenkomst

### 4.2.5.1 Algemene knelpunten en bevindingen

Het sociaal huurstelsel maakt gebruik van een gelaagde rechtstechniek: de krachtlijnen van het sociaal huurstelsel werden decretaal vastgelegd (artikelen 91 tot en met 102*bis* van de Vlaamse Wooncode), het Kaderbesluit Sociale Huur geeft meer invulling aan de basisregels van de Wooncode en drie ministeriële besluiten vervolledigen het (zeer gedetailleerde) reglementair kader. Voor elementen die niet zijn geregeld in het sociaal huurstelsel, kan men bovendien terugvallen op het privaat huurrecht.

Om de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en de huurder tot stand te brengen, wordt verder gebruik gemaakt van een techniek uit het verbintenissenrecht. De huurder en de verhuurder zullen namelijk een sociale huurovereenkomst aangaan. De Vlaamse Wooncode verplicht daarbij het gebruik van een schriftelijke overeenkomst met een zekere minimuminhoud (artikel 92 §1, Vlaamse Wooncode). Het Kaderbesluit Sociale Huur legt op zijn beurt om gebruik te maken van twee typehuurovereenkomsten (artikel 31 Kaderbesluit Sociale Huur). Het gevolg is dat de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en de huurder als hybride, gemengd of reglementair van aard wordt beschouwd.

Eigen aan reglementaire bepalingen is dat ze door de regelgever op elk ogenblik kunnen worden gewijzigd. Dit met name door de Vlaamse Wooncode, het Kaderbesluit Sociale Huur of andere uitvoeringsbesluiten aan te passen. Wijzigingen in het regelgevend kader zullen daarbij niet alleen voor nieuwe, maar ook voor bestaande overeenkomsten van toepassing zijn, of toch althans op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan onherroepelijk vastgestelde rechten. Dergelijke wijzigingen kunnen bovendien eenzijdig door de overheid worden opgelegd. Anders dan bij private woninghuurovereenkomsten is de toestemming van de huurder dus niet noodzakelijk opdat wijzigingen zouden kunnen doorwerken in de rechtsverhouding tussen huurder en verhuurder.

Verder is van belang dat het gemeen recht een aanvullende werking heeft. Artikel 91 §3 Vlaamse Wooncode stelt meer bepaald dat voor aspecten die niet geregeld zijn in het sociaal huurstelsel de bepalingen van het algemeen huurrecht en de Woninghuurwet van toepassing zijn, voor zover ze niet in strijd zijn met de geest ervan. Sinds de Zesde Staatshervorming zijn de gewesten daarbij bevoegd voor 'de specifieke regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan' (artikel 6 § 1, IV, 2°, BWHI). Hiermee wordt het private woninghuurrecht bedoeld. Het resultaat is dus dat de Vlaamse regelgever voortaan bevoegd is om het private woninghuurrecht te wijzigen, waarbij de doorgevoerde wijzigingen - door de aanvullende werking van het gemeen recht - ook zullen doorwerken in het sociaal huurstelsel.

Een mogelijkheid om het sociaal huurstelsel te vereenvoudigen is dan ook om de aanvullende werking van het privaat huurrecht bewust te gaan gebruiken om bepaalde elementen van de rechtsverhouding tussen de huurder en de verhuurder niet te regelen in het sociaal huurstelsel. Het gevolg is dat het gemeen (woninghuur)recht niet enkel de functie van vangnet vervult voor het geval wanneer de decreetgever iets is vergeten regelen. Het sociaal huurrecht zou op zijn beurt worden beschouwd als een uitzonderingsregeling die, omwille van de eigenheid van de sociale huisvesting, op bepaalde vlakken afwijkt van het meer algemeen geldende private (woning)huurrecht. Daarmee wordt dan aangesloten bij het eerder vermelde uitgangspunt dat uitzonderingen op algemene regels slechts verantwoordbaar zijn omwille van de specificiteit van de beoogde situatie (zie onderdeel 4.2.4.2).

Door de regionalisering van de bevoegdheid inzake (private) woninghuur heeft de Vlaamse overheid bovendien vat gekregen op de Woninghuurwet. De bevoegdheidsoverdracht biedt dus ook effectief de mogelijkheid om op Vlaamse niveau een aantal gemeenschappelijke basisregels uit te werken, die zowel voor het sociale als het private woninghuurrecht kunnen gelden. Belangrijk is ook de Woninghuurwet van dwingend recht is (artikel 12 Woninghuurwet). Net als in het sociale huurstelsel worden bepaalde verplichtingen dus dwingend opgelegd aan de contractspartijen en speelt de contractuele vrijheid slechts een beperkte(re) rol.

Onder de actoren bleek een ruim draagvlak te bestaan om aan de doorwerking van het private huurrecht een belangrijkere plaats toe te kennen. Dit in de eerste plaats omwille van de mogelijke vereenvoudiging van de sociale huurreglementering die op die manier zou kunnen worden gerealiseerd.

Verschillende actoren gaven echter eveneens aan dat er door een meer uniforme benadering ook voordelen kunnen ontstaan voor wat de kennis van de regelgeving betreft. De discussie omtrent de huurderscategorieën toont bijvoorbeeld aan hoe door het bestaan van afwijkende regimes in de private en sociale huur in de praktijk verwarring kan ontstaan.

Vanuit de afdeling Toezicht werd wel gewezen op het feit dat de toezichthouder alleen bevoegd is voor het contentieux van de sociale huur. Over elementen die behoren tot het private huurrecht kan men zich momenteel niet uitspreken.

#### 4.2.5.2 Typehuurovereenkomsten

De verhuring van sociale woningen verloopt door middel van een schriftelijke huurovereenkomst met een bepaalde minimuminhoud (artikel 92 §1, Vlaamse Wooncode). Twee typehuurovereenkomsten werden verder als bijlage bij het Kaderbesluit Sociale Huur toegevoegd. Het gaat om zeer uitgebreide overeenkomsten, waarbij voor verschillende aspecten van de rechtsverhouding tussen huurder en verhuurder de corresponderende reglementaire bepalingen eveneens in het contract worden opgenomen.

Vanuit het werkveld signaleert men dat de overeenkomsten kampen met een probleem van complexiteit. Bijgevolg zouden de contracten nauwelijks gelezen worden en zou de informatieve waarde zeer beperkt zijn. Dit geldt bij uitstek wanneer de contractuele bepaling in wezen een herhaling vormen van aspecten van het regelgevend kader.

Om de huurder beter te informeren is wel verplicht om een nadere toelichting bij het contract toe te voegen. Zowel bij het contract zelf, als bij deze bijlage, bestaat echter het risico dat de reglementaire bepalingen wijzigen. Het tempo van wijzigingen aan de regelgeving en de lange termijn van sociale huurovereenkomsten benadrukken dit risico. Nieuwe of gewijzigde bepalingen zullen immers onmiddellijk van toepassing zijn op de lopende rechtsverhouding tussen huurder en verhuurder, zonder dat het contract of de bijlage hieraan wordt aangepast. Het gevolg is in de eerste plaats dat de informatieve waarde van de overeenkomst verder wordt uitgehold. Bovendien kan zo de illusie ontstaan dat de opgenomen regelgeving nog steeds geldig is, waardoor huurders uiteindelijk zelfs verkeerd worden geïnformeerd. Het rechtszekerheidsbeginsel komt op die manier in het gedrang.

Uit de reacties van de actoren bleek dat consensus bestaat over de nood om de typehuurovereenkomsten te vereenvoudigen. Om dit te realiseren, werd voorgesteld om de inhoud van de typehuurovereenkomst te beperken tot de essentiële aspecten van de rechtsverhouding tussen huurder en verhuurder. Naast de meest belangrijke elementen, worden hiermee ook de elementen bedoeld waarvoor een contractuele regeling noodzakelijk is.

Voor het bepalen van de minimale inhoud van de typehuurovereenkomst kan allereerst nagegaan worden of afstemming mogelijk is met de verplichte bestanddelen van private huurovereenkomsten (artikel 1bis Woninghuurwet).

Volgens verhuurdersorganisaties zou de overeenkomst dan weer tot de volgende aspecten kunnen worden beperkt:

- de identificatie van de partijen;
- de aanwijzing van de gehuurde woning;
- de regeling omtrent duur en opzegging;
- de (berekenningswijze van de) huurprijs;
- de regeling omtrent kosten en lasten.



Daarnaast kan best ook een dynamische verwijzing worden opgenomen naar het reglementair kader op Vlaams niveau, evenals naar de interne reglementen van de sociale verhuurder (intern huurreglement, reglement van inwendige orde). Het opnemen van aspecten van de reglementering die van toepassing is op het moment van de totstandkoming van de overeenkomst moet daarentegen zoveel als mogelijk worden vermeden.

Een aandachtspunt is dat een wijziging van de Vlaamse Wooncode nodig is om dit voorstel te realiseren. Artikel 92 §1 Vlaamse Wooncode legt voor de sociale huurovereenkomst momenteel namelijk een ruimere minimale inhoud vast.

Verder bestaat in het werkveld consensus omtrent het belang van een standvastig regelgevend kader. Voortdurende wijzigingen zorgen in de eerste plaats namelijk voor problemen inzake kennis van regelgeving voor (kandidaat-)huurders. Daarnaast moeten ook sociale verhuurders telkens tijd en middelen investeren om zich aan een wijzigend regelgevend kader aan te passen.

Om de kennis en de kennismogelijkheden omtrent de toepasselijke regelgeving te verhogen, bestaat daarenboven een groot draagvlak om in te zetten op andere methodes om de (kandidaat-)huurder te informeren omtrent zijn rechten en plichten. Een voorstel is om een actieve(re) informatieplicht op te nemen onder de basisbegeleidingstaken van de sociale verhuurder. Om informatie op een laagdrempelige manier te verstrekken, zou de uitvoering van deze verplichting best mondeling kunnen verlopen. Een eerste contactmoment kan daarbij plaatsvinden op moment van de ondertekening van de overeenkomst. Latere toelichtingen kunnen periodiek of naar aanleiding van (belangrijke) wijzigingen plaatsvinden.

Naast een mondelinge toelichting lijkt het tot slot zinvol om kandidaat-huurders schriftelijk (digitaal) te informeren. De actoren denken dan niet aan een bijlage bij de overeenkomst, maar aan een geactualiseerde officieuze toelichting (bv. brochure) op maat van (kandidaat-)huurders. Deze toelichting zou eenvormig kunnen worden vastgesteld door de Vlaamse overheid en verder kunnen worden verspreid via de sociale verhuurders (en/of online kunnen worden geraadpleegd). De toelichting die momenteel reeds door de VMSW wordt verspreid, kan daartoe als basis dienen.

#### 4.2.5.3 Het intern huurreglement en het reglement van inwendige orde

Naast reglementaire bepalingen en de sociale huurovereenkomst wordt de rechtsverhouding tussen de huurder en de verhuurder mee vorm gegeven door het intern huurreglement en het reglement van inwendige orde.

Het intern huurreglement is een openbaar document ter uitvoering van de bepalingen van het Kaderbesluit Sociale Huur. In dit document legt de verhuurder de nadere uitwerking vast van de regels die een verdere invulling vereisen of op basis waarvan keuzes moeten worden gemaakt (artikel 1, eerste lid, 16° Kaderbesluit Sociale Huur).

Het reglement van inwendige orde vormt op zijn beurt een concretisering van de afspraken, rechten en verplichtingen die deel uitmaken van de rechtsverhouding tussen huurder en verhuurder. De verhuurder heeft de mogelijkheid om een dergelijk reglement aan de huurovereenkomst toe te voegen. Het reglement maakt dan integraal deel uit van de overeenkomst.

In kader van de doelstelling om de lokale autonomie te verhogen, stelde de VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN dat het intern huurreglement een geschikt instrument is om de autonome beslissingsbevoegdheid van de verhuurder vorm te geven. Het gaat immers om een transparant, tegenstelbaar en toetsbaar document, waarvan een afschrift en latere wijzigingen onmiddellijk moeten worden medegedeeld aan de toezichthouder. Volgens huurdersorganisaties zijn het intern huurreglement en het reglement van inwendige orde evenwel niet altijd digitaal te consulteren. In vergelijking met bepalingen van reglementaire aard is de transparantie dus lager. Zeker wanneer de rechtsverhouding tussen huurder en verhuurder in grotere mate zou worden ingevuld op basis van het



intern huurreglement en het reglement van inwendige orde, lijkt het aangewezen om sociale verhuurders aan te moedigen om online consultatie van deze documenten mogelijk te maken.

Meer fundamenteel is de onzekerheid die in de praktijk blijkt te bestaan omtrent de tegenstelbaarheid van eenzijdige wijzigingen aan de voornoemde reglementen. In de literatuur wordt wel aangenomen dat de verhuurder de mogelijkheid heeft om de voornoemde reglementen eenzijdig te wijzigen, voor zover de wijzigingen een wettig doel nastreven en niet onevenredig zijn. Wanneer eventuele wijzigingen niet aan de huurder worden bekend gemaakt, zullen ze hem echter niet tegenstelbaar zijn. Het gevolg is dan dat de naleving niet zal kunnen worden afgedwongen.

Om de rechtszekerheid te verhogen, wordt voorgesteld om in het Kaderbesluit Sociale Huur te verduidelijken dat de sociale verhuurder bevoegd is om eenzijdige aanpassingen door te voeren. Deze bevoegdheid moet worden verbonden aan twee voorwaarden, namelijk de bekendmaking aan de huurder en het nastreven van een legitiem doel. Naast een verhoging van de rechtszekerheid zal de voorgestelde maatregel tot gevolg hebben dat de omvang van het sociaal huurstelsel toeneemt. In kader van een versterking van de autonomie en het daaraan gekoppeld toenemend belang van het intern huurreglement, lijkt het echter wel degelijk aangewezen om de discussies te vermijden met betrekking tot het juridisch statuut van de voornoemde documenten.

#### 4.2.5.4 Huurders- en verhuurdersverplichtingen

##### 4.2.5.3.1 *Een actieve informatieverplichting voor de huurder?*

In beginsel rust op de huurder geen actieve informatieverplichting. Omtrent het al dan niet actieve karakter van de verplichting om de verhuurder te informeren, blijkt echter toch onduidelijkheid te bestaan. De formulering van sommige reglementaire bepalingen zou deze onduidelijkheid in de hand werken.

Een voorbeeld is de verplichting voor de huurder om de gegevens die nodig zijn voor de huurprijsberekening mee te delen *wanneer de verhuurder erom verzoekt* (artikel 92 §3, 4° Vlaamse Wooncode). Hieruit volgt geen actieve informatieverplichting. Artikel 38, derde lid, Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt op zijn beurt echter dat de huurder uitsluitend recht heeft op een sociale korting (bij de bepaling van de huurprijs) wanneer hij de verhuurder alle noodzakelijk informatie bezorgt en die informatie niet frauduleus is. Deze laatste bepaling kan worden geïnterpreteerd alsof er voor de huurder toch een actieve informatieverplichting van toepassing is.<sup>205</sup> Beide bepalingen zijn dus niet goed op elkaar afgestemd en blijken in de praktijk aanleiding te geven tot verwarring.

In 2013 werd artikel 38, derde lid, Kaderbesluit daarom reeds geherformuleerd, zodat duidelijk is dat er geen sprake is van een actieve informatieverplichting. Uitzonderlijk is dit voor sommige aspecten echter wel het geval. Van een actieve informatieverplichting is er met name sprake wanneer een persoon duurzaam in de sociale woning komt bijwonen. De bijwoning heeft daarbij ook gevolgen voor de huurprijsberekening. Voor zover de regelgever oordeelt dat het huidige artikel 92 §3, 1° en 4° Vlaamse Wooncode niet volstaat, kan worden voorgesteld om artikel 92 §3, 1° Vlaamse Wooncode als volgt aan te vullen: “Iedere wijziging van personen die de sociale huurwoning op duurzame wijze betrekken, moet onmiddellijk aan de betrokken verhuurder worden meegedeeld. Voor de herberekening van de huurprijs doet de verhuurder een beroep op informatie die de bevoegde overheden of instellingen of andere verhuurders hem elektronisch kunnen bezorgen. Als op die manier geen of onvoldoende gegevens worden verkregen, wordt de kandidaat-huurder of huurder gevraagd de nodige gegevens te bezorgen.”

---

<sup>205</sup> In artikel 52 §2 Kaderbesluit Sociale huur wordt wel een voorbehoud gemaakt: als de verhuurder de gegevens niet elektronisch kan verkrijgen, moet hij de gegevens opvragen aan de huurder.

#### 4.2.5.3.2 *Onaangepaste woningen*

De huurder is verplicht om in te stemmen met een verhuis naar een andere sociale huurwoning wanneer hij een woning bewoont die is aangepast aan een persoon met een handicap, terwijl in de woning niet langer een persoon woont die daar nood aan heeft. Een soortgelijke regeling geldt voor de assistentiewoning (artikel 92 §3, 12° Vlaamse Wooncode). Een inbreuk op de verplichting om te verhuizen kan aanleiding geven tot een opzegging wegens een ernstige of blijvende tekortkoming (artikel 98 §3, 2°, Vlaamse Wooncode).

Daarnaast kan ook een gezinsuitbreiding of een toetreding tot de overeenkomst aanleiding kan geven tot onaangepast wonen, met overschrijding bezettingsnormen die worden vastgesteld krachtens artikel 5 Vlaamse Wooncode. In dat geval kan het gezin in kwestie vrijwillig verhuizen en gebruik maken van een voorrang (artikel 19, eerste lid, 1°bis Kaderbesluit Sociale Huur).

Specifiek met betrekking tot de toetreding bepaalt de Vlaamse Wooncode verder dat een persoon alleen kan toetreden tot een lopende huurovereenkomst als hij aantoonst dat hij voldoet aan de toelatingsvoorwaarden, met uitzondering van de inkomensvoorwaarde, en als de toetreding er niet toe leidt dat de sociale huurwoning onaangepast wordt (artikel 95 §1, tweede lid, Vlaamse Wooncode). De toetreding mag in principe dus niet leiden tot een overschrijding van de bezettingsnormen, vastgesteld op basis van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode.

Tijdens de focusgroepen gaven sommige actoren aan dat in de bedoelde gevallen onvoldoende instrumenten voorhanden zouden zijn om een gezin te doen te verhuizen naar een aangepaste woning.<sup>206</sup> Door een recente decreetswijziging heeft de regelgever reeds een antwoord op deze problematiek willen bieden. Het verbod om personen te laten bijwonen wanneer de woning daardoor onaangepast wordt, is sinds 1 maart 2017 namelijk opgenomen in de reglementering als een huurdersverplichting. Niet naleving kan daarbij leiden tot een opzegging (artikel 92 §3, eerste lid, 2° en artikel 95 §1, tweede lid Vlaamse Wooncode).

Volledigheidshalve vermelden we hier dat ook tijdens de focusgroepen werd voorgesteld om een overschrijding van de bezettingsnormen te koppelen aan een opzeggingsmogelijkheid. Een verschil is dat sommige actoren voorstelden om hier een bijkomende voorwaarde aan te verbinden. Het voorstel was met name om de opzegging slechts mogelijk te maken na twee aanbiedingen om te verhuizen naar een aangepaste woning, die zonder gegronde redenen werd geweigerd. Bovendien meenden sommige respondenten dat een soortgelijk systeem eventueel ook kan worden toegepast in geval van onderbezetting.

Deze maatregel is verantwoordbaar vanuit de doelstellingen om de rechtszekerheid te verhogen en een efficiënte bezetting van het woningpatrimonium te garanderen. Het (herhaaldelijk) aanbod van een aangepaste woning vormt daarenboven een waarborg voor de woonzekerheid van de huurder, die zijn woning alleen zal verliezen wanneer pertinent en zonder redelijke verantwoording wordt geweigerd om te verhuizen. Door de efficiënte bezetting van het patrimonium te verhogen, wordt ten slotte ook het recht op wonen van andere (kandidaat-)huurders beter gegarandeerd. Voor dit voorstel leek een vrij groot draagvlak te bestaan.

---

<sup>206</sup> Voordien kon men enkel in het geval van overbewoning (wanneer de bewoning de bezettingsnorm in die mate overschrijdt dat zich een ernstig veiligheids- of gezondheidsrisico stelt) naar de gemeente stappen. De burgemeester kon de woning dan overbewoond verklaren en de nodige maatregelen nemen om de overbewoning ongedaan te maken (artikel 17 Vlaamse Wooncode).

#### 4.2.5.3.3 De huurwaarborg

Het sociaal huurstelsel stelt als uitgangspunt dat de privaatrechtelijke regeling omtrent de huurwaarborg (artikel 10 Woninghuurwet) van toepassing is.<sup>207</sup>

Op sommige vlakken kunnen echter ook divergenties tussen het sociaal en het privaat huurrecht worden vastgesteld. In afwijking van het private huurrecht heeft de sociale huurder namelijk in elk geval het recht om de waarborg met maandelijkse betalingen samen te stellen. Daarnaast kan de verhuurder ook eisen dat de waarborg in zijn handen wordt gestort. Dit terwijl de waarborg op de private markt op een rekening op naam van de huurder wordt gestort en de betaling in handen van de verhuurder net wordt gesanctioneerd. Bij tijdelijke herhuisvesting of beëindiging van de huurovereenkomst kan de sociale verhuurder bovendien alle sommen afhouden die de huurder hem verschuldigd is (artikel 97 Vlaamse Wooncode en artikel 37 Kaderbesluit Sociale huur). In het private huurrecht zal de huurwaarborg daarentegen slechts worden vrijgegeven mits akkoord van beide partijen of na tussenkomst door de vrederechter.

Alle bevraagde actoren gaven daarbij aan dat omtrent de huurwaarborg problemen bestaan.

- Effectiviteit. Huurders- en verhuurdersorganisaties geven aan dat het systeem de betaalbaarheid voor zwakkere huurders onvoldoende garandeert. Het gevolg zou zijn dat OCMW's toch moeten worden betrokken bij de samenstelling van de huurwaarborg. Volgens huurdersorganisaties hangt het gebrek aan effectiviteit van het uitgewerkte systeem samen met de onwil van verhuurders om hun medewerking aan de gespreide betaling te verlenen. Als gevolg van deze onwil zouden zij namelijk nalaten om huurders omtrent deze mogelijkheid te informeren.
- Administratieve lasten. Sociale verhuurders geven op hun beurt unaniem aan geen voorstander zijn van de gespreide samenstelling van de huurwaarborg. De voornaamste reden daartoe is dat de regeling zou zorgen voor grote administratieve lasten. Jaarlijks moet men namelijk rapporteren omtrent de interesten, terwijl ook het systeem van doorstorting naar de VMSW vrij complex blijkt. Bovendien zou het systeem de sociale verhuurder zelfs geld kosten, aangezien zij een hogere interest op de waarborg zouden moeten toestaan dan dat ze er zelf voor ontvangen.
- Transparantie. In de praktijk zou de huurwaarborg vaak in handen van de verhuurder worden gestort en vervolgens op een rekening worden gezet bij de VMSW. Volgens sommige actoren zou het voor de huurder dan onvoldoende duidelijk zijn hoe de interesten worden opgebouwd. Nochtans is de sociale verhuurder reeds verplicht om een jaarlijks overzicht op te maken, inclusief de gekapitaliseerde interesten (artikel 37 §2, vierde lid, Kaderbesluit Sociale Huur). Eventueel bestaande problemen op dit vlak lijken dus niet te kunnen worden opgelost via een aanpassing van de regelgeving.
- Complexiteit. De huurwaarborgregeling in het sociaal huurstelsel vertrekt vanuit een verwijzing naar het privaatrechtelijke mechanisme. Door het systeem van gespreide betalingen en enkele afwijkingen van de Woninghuurwet werd in het sociaal huurstelsel uiteindelijk toch een gedetailleerd eigen systeem ontwikkeld. De vraag rijst echter of het noodzakelijk is om voor de sociale huur een eigen huurwaarborgregeling uit te werken. Wanneer dit niet het geval is, kan door de aanvullende werking van het privaat huurrecht een vereenvoudiging worden gerealiseerd.
- Rechtvaardigheid. Anders dan in het private woninghuurrecht kunnen bij herhuisvesting of beëindiging van de huurovereenkomst alle sommen worden afgehouden die de huurder verschuldigd is. De verhuurder zal dan een overzicht van de afgehouden bedragen moeten bezorgen, evenals de nodige bewijsstukken. Het voornaamste verschilpunt tussen de private en de sociale huurwaarborgregeling is daarbij dat de sociale huurder bij betwisting zelf het initiatief zal moeten nemen om naar de vrederechter te stappen, terwijl dit in het privaat woninghuurrecht net omgekeerd is. In de private huur

---

<sup>207</sup> De huurwaarborg kan dus bestaan uit (a) een som geld die gestort wordt op geïndividualiseerde rekening; of (b) een bankwaarborg die door de huurder via gespreide betalingen wordt samengesteld, al dan niet na tussenkomst door het OCMW.

kan de huurwaarborg namelijk slechts worden vrijgemaakt met een akkoord van beide partijen of na tussenkomst door de vrederechter. Merkwaardig is dan ook dat uitgerekend van de zwakkere huurdersprofielen de grootste inspanningen worden verwacht om hun rechten te doen naleven. Het NETWERK TEGEN ARMOEDE gaf samen met huurdersorganisaties bijvoorbeeld te kennen dat sociale huurders zich maar moeilijk kunnen verweren tegen een sociale verhuurder die bij beëindiging van de huurovereenkomst beslag legt op (een deel van) de huurwaarborg. Aansluitend is de vraag of voor de nadelige behandeling van sociale huurders een redelijke verantwoording kan worden gevonden. Onder de sociale verhuurkantoren blijkt dan weer verdeeldheid te bestaan omtrent de mogelijkheid om eenzijdig bedragen van de waarborg af te houden. Hoewel men oorspronkelijk voorstander zou zijn van een systeem zoals op de private huurmarkt, zouden meer en meer SVK's nu vragende partij zijn om zonder toestemming van de huurder (of de rechter) bedragen van de waarborg te kunnen afhouden. Voor de sociale huisvestingsmaatschappijen geldt ten slotte dat men zeer duidelijk wenst om op dit vlak de bestaande regeling te behouden. De respondenten in de focusgroepen verwezen daartoe naar verschillen met de private huurmarkt, waaronder (de hoge kostprijs van) het systeem van gespreide betalingen. Ook zijn verhuurders reeds verplicht om de huurder een overzicht te bezorgen van alle afgehouden sommen. Bij een verplichte tussenkomst van de vrederechter zou de balans dan ook teveel overhellen in het voordeel van de belangen van de huurder.

Een meerderheid van de actoren vindt dat er weinig argumenten bestaan om in de sociale huur een andere huurwaarborgregeling toe te passen dan in de private huur. Alleen sommige verhuurdersorganisaties zijn er (sterk) voorstander van om de mogelijkheid te behouden om eenzijdig sommen van de waarborg af te houden.

Op basis van de vastgestelde knelpunten en reacties kunnen volgende maatregelen worden voorgesteld:

- Gespreide terugbetaling. Sociale verhuurders zijn er voorstander van om de mogelijkheid tot gespreide betaling af te schaffen en terug te keren naar het systeem met de keuze tussen een huurwaarborg in geld, een bankwaarborg of een waarborg met tussenkomst door een OCMW. Aangezien het systeem van gespreide terugbetalingen via de bankwaarborg evenmin succesvol is op de private huurmarkt, betekent dit allicht dat OCMW's een belangrijke rol zullen moeten vervullen bij de samenstelling van de huurwaarborg. Om bijstand van een OCMW te verkrijgen zal de kandidaat-huurder echter een sociaal onderzoek moeten doorlopen. Het risico bestaat dat op die manier bijkomende drempels en administratieve lasten worden gecreëerd. Een alternatieve piste is om het aangekondigde systeem van huurwaarborgleningen voor de private huurmarkt eveneens open te stellen voor sociale huurders. Dit systeem laat kandidaat-huurders onder bepaalde voorwaarden toe om een renteloze lening afsluiten ten belope van het bedrag van de huurwaarborg. Het aftoetsen van voorwaarden om een gespreide betaling te verkrijgen, het nakomen van informatieverplichtingen en de opvolging van de terugbetaling van de waarborg zou daarbij gebeuren door een afzonderlijke dienst binnen de Vlaamse administratie. Sociale verhuurders (en OCMW's) zouden dus van administratieve taken bij de samenstelling van de huurwaarborg worden ontlast en zouden zich kunnen beperken tot begeleidingstaken bij de contacten met de dienst in kwestie. Bovendien kan een vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel worden gerealiseerd. De huidige, afzonderlijke regeling omtrent de gespreide betaling kan immers worden geschrapt. Voor sociale huurders wordt verder op dezelfde manier als voor private huurders een antwoord geboden op betalingsproblemen bij de samenstelling van de huurwaarborg. Huurdersorganisaties staan echter kritisch ten opzichte van dit voorstel. Principieel verkiezen zij een systeem van een centraal huurwaarborgfonds, boven een systeem van huurwaarborgleningen.
- Waarborg bij een financiële instelling. Anders dan in het private woninghuurrecht kan de sociale verhuurder eisen dat de waarborg in zijn handen wordt gestort. Voor de verhuurder gaat dit echter ook gepaard met de verplichting om jaarlijks te rapporteren omtrent de interesten op de huurwaar-

borgsom. Een voorstel is om deze bepaling te schrappen. Naast een vereenvoudiging van de regelgeving betekent dit administratieve lasten kunnen worden afgebouwd. De waarborgrekening zal dan namelijk worden geplaatst bij een financiële instelling, die - net als op de private huurmarkt - de informatieverplichtingen ten opzichte van de huurder voor zich zal nemen. Wanneer de regelgever tegelijk wenst om voor sociale verhuurders de mogelijkheid te behouden om eenzijdig sommen af te houden, dan zal ten gevolge van deze wijziging daartoe wel een machtiging moeten worden voorzien.

- Het eenzijdig afhouden van verschuldigde sommen. Verschillende actoren wensen dat de mogelijkheid wordt geschrapt om zonder toestemming van de huurder sommen van de huurwaarborg af te houden. Een schrapping van deze regeling zou ten eerste tot gevolg hebben dat de sociale huurreglementering kan worden vereenvoudigd. De aanvullende werking van het private huurrecht (artikel 91 §3 Vlaamse Wooncode) zou immers ten volle kunnen spelen. Voor de huurder zou deze maatregel een versterking van zijn rechtspositie betekenen, aangezien niet langer eenzijdig bedragen van de huurwaarborg kunnen worden ingehouden maar (behoudens minnelijk akkoord) steeds een rechterlijke controle noodzakelijk is. Bovendien zal het in de praktijk de verhuurder zijn die het initiatief daartoe moet nemen. Binnen de SVK-sector blijkt men verdeeld over de mogelijkheid om het systeem van de private huur over te nemen in de sociale huisvesting. Sociale huisvestingsmaatschappijen zijn op hun beurt absoluut tegen het geschetste voorstel gekant. Het gevolg zal namelijk zijn dat via de huurwaarborg moeilijker een vergoeding kan worden bekomen voor huurachterstallen, huurschade of eventuele andere onbetaalde kosten en lasten. Bij betwisting zal immers steeds een beroep op de vrederechter noodzakelijk zijn, inclusief de daarmee gepaard gaande kosten. De vraag is of daartoe toch geen draagvlak kan worden gevonden wanneer ook de betalingsfaciliteiten (in hun huidige vorm) worden afgeschaft (en vervangen door een systeem van huurwaarborgleningen).

#### 4.2.5.3.4 *Plaatsbeschrijving*

Het Kaderbesluit Sociale Huur schrijft voor dat bij aanvang van de huur een plaatsbeschrijving moet worden opgemaakt. De regelgever bepaalde ook dat de kosten van een tussenkomst door een externe deskundige gelijk worden verdeeld. Het gaat dan om gevallen waarin de huurder en de verhuurder niet tot een vergelijk kwamen en door de vrederechter een deskundige werd aangesteld. In andere gevallen kan de sociale verhuurder maximaal 27 euro aanrekenen voor het opstellen van de plaatsbeschrijving (artikel 31, vierde lid, Kaderbesluit Sociale Huur).

Opvallend is dat de geschetste regeling sterk gelijklopend is met de corresponderende privaatrechtelijke verplichting (artikel 1730 BW). Dit behalve voor wat het aspect van de kosten betreft. In de private huur zal het opstellen van een plaatsbeschrijving namelijk veelal minnelijk (gratis) verlopen. In andere gevallen (wanneer een externe deskundige werd aangesteld) geldt ook de regel dat de kosten voor 'gezamenlijke rekening' zijn, wat betekent dat elke partij in beginsel in staat voor de helft van de kosten.

Vanuit de doelstelling van vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel is het aangewezen om afwijkingen van het gemeen recht te beperken tot aspecten waarvoor een specifieke regeling noodzakelijk is. Voor de regeling inzake de plaatsbeschrijving lijkt dit alleen het geval voor de regeling inzake de kosten. Voor het overige kan men terugvallen op de aanvullende werking van het privaat huurrecht (artikel 91 §3 Vlaamse Wooncode). Concreet betekent dit dat artikel 31, laatste lid, Kaderbesluit Sociale Huur kan worden geschrapt.

#### 4.2.5.3.5 *Kosten en lasten*

Artikel 34 Kaderbesluit Sociale Huur maakt een onderscheid tussen sociale verhuurkantoren en andere sociale verhuurders voor wat de berekening en verdeling van kosten en lasten betreft. Voor de eerste groep worden de huurlasten berekend (en verdeeld) zoals vermeld in artikelen 9 tot en met 11 van de

typehuurovereenkomst (bijlage II bij het Kaderbesluit). Voor andere sociale verhuurders geldt bijlage III van het Kaderbesluit.

Verder heeft de regelgever bepaald dat de huurder de betaling moet voldoen door middel van maandelijke (voor)afbetalingen, terwijl de verhuurder er toe gehouden is om de rekeningen voor te leggen en een jaarlijkse afrekening op te stellen op basis van de werkelijke, aangerekende kosten.<sup>208</sup>

Vanuit het werkveld duidt men unaniem de correcte verdeling van kosten en lasten als voornaamste discussiepunt aan.

Bij een vergelijking met het private woninghuurrecht komen verder zowel gelijkenissen als verschillen naar voor. Met artikel 1728ter Burgerlijk Wetboek en artikel 7 §2, Woninghuurwet heeft de wetgever in eerste instantie namelijk ook blijk gegeven van een voorkeur voor de toerekening van werkelijke kosten en lasten. De private verhuurder is eveneens verplicht om een afrekening voor te leggen. Het belangrijkste verschilpunt is dan weer dat noch in het algemeen huurrecht, noch in de Woninghuurwet een (dwingende) verdeling van kosten en lasten bestaat. Tijdens een evaluatie van de Woninghuurwet stelden (private) huurders- en verhuurdersorganisaties echter dat ze vragende partij zijn om in de regelgeving een dergelijk verdelingsprincipe in te schrijven. Aansluitend wenst men dat dit principe zou worden verduidelijkt aan de hand van concrete lijsten van kosten en lasten, die respectievelijk ten laste vallen van de huurder of de verhuurder.

Aangewezen lijkt om na te gaan of een gemeenschappelijke regeling omtrent kosten en lasten kan worden uitgewerkt voor zowel private als sociale huurwoningen. De uitgangspunten (voorkeur voor werkelijke kosten en lasten, voorleggen van rekeningen, de nood aan een eenvoudig verdelingsprincipe) blijken alvast gelijklopend. Een dergelijke regeling kan dan worden ingeschreven in het private woninghuurrecht, met een mogelijke schrapping van de regeling omtrent kosten en lasten uit het sociaal huurstelsel tot gevolg.

Daarenboven kunnen de interpretatieproblemen omtrent de verdeling van kosten en lasten voor beide deelmarkten worden verholpen door de invoering van concrete lijsten van kosten en lasten ten laste van de huurder of verhuurder. Daartoe kan een technische werkgroep worden opgericht, met een evenwichtige vertegenwoordiging van sociale verhuurders, huurders en de overheid. Het resultaat kan zijn dat het sociaal huurstelsel wordt vereenvoudigd en de rechtszekerheid tegelijk wordt verhoogd.

Tijdens de focusgroepen bleek hiervoor een draagvlak te bestaan. Als voornaamste risico's wees men erop dat een dergelijke lijst regelmatig zal moeten worden geactualiseerd, evenals dat het niet realistisch is om tot een exhaustieve lijst te komen. Het uitgangspunt moet dan ook zijn om een richtinggevende lijst op te stellen, die op geregelde tijdstippen wordt aangevuld of herzien.

#### 4.2.5.3.6 *Woningkwaliteit en herstellingen*

In de sociale huurreglementering werden een aantal bepalingen opgenomen die verband houden de kwaliteit en het onderhoud van de sociale huurwoning. Het gaat onder meer om (een herhaling van) de verplichting dat de woning moet voldoen aan de minimale kwaliteitsnormen (artikel 5 Vlaamse Wooncode), evenals een onderhoudsverplichting, gedefinieerd overeenkomstig artikel 1720 Burgerlijk Wetboek (artikel 92 §2, 2° en 3° Vlaamse Wooncode). De huurder is op zijn beurt verplicht om de woning te onderhouden als een goede huisvader (artikel 92 §3, eerste lid, 5°, Vlaamse Wooncode).

Inhoudelijk blijken de bepalingen uit het sociaal huurstelsel nauwelijks of niets verschillen ten opzichte van meer algemeen geldende bepalingen (artikel 5 Vlaamse Wooncode en de regeling omtrent de

---

<sup>208</sup> Het adequaat afrekenen van kosten en lasten wordt in de sociale huur ook beschouwd als een kwestie van goed bestuur (MB 9 april 2013, nr. WB 609-01-76-01 en MB 9 juli 2013, nr. WB 609-01-55-02). Voorstellen tot vereenvoudiging die erop neerkomen dat de verplichting tot het opstellen van afrekeningen wordt terug geschroefd, zullen dan ook de werking van de beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen.



onderhouds- en herstellingsplicht van het gemeen huurrecht). De opname van een specifieke regeling in de sociale huurreglementering lijkt dan ook overbodig en zou kunnen worden geschrapt.

Tegelijkertijd kan opnieuw worden verwezen naar de evaluatie van het private woninghuurrecht. Uit deze evaluatie bleek immers dat huurders- en verhuurdersorganisaties vragende partij zijn voor een actualisering van het verdelingsprincipe inzake de onderhouds- en herstellingsplicht. De huidige regeling vertrekt namelijk vanuit een verouderde, niet-limitatieve omschrijving van herstellingen ten laste van de huurder, waarbij dan nog wordt verwezen naar de plaatselijke gebruiken. In het werkveld bestond consensus over een modernisering van het huidige verdelingsprincipe. Net als bij de regeling omtrent kosten en lasten was men bovendien van mening dat interpretatieproblemen kunnen worden vermeden door het verdelingsprincipe nader te concretiseren door middel van lijsten.

Voor de sociale huurder en verhuurder zou het bestaan van dergelijke lijsten kunnen betekenen dat de rechtszekerheid wordt verhoogd en discussies omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden worden vermeden. Net als bij de regeling omtrent kosten en lasten bleek voor dit voorstel een draagvlak te bestaan onder de bevraagde actoren.

#### *4.2.5.3.7 Registratie van de huurovereenkomst*

De verhuurder is verplicht om de huurovereenkomst te laten registreren binnen de twee maanden vanaf de ondertekening van de huurovereenkomst door beide partijen (artikel 19, 3° en artikel 32, 5° Wetboek Registratierechten). De registratie dient verder te gebeuren door de verhuurder op het registratiekantoor dat bevoegd is voor de plaats waar het verhuurde onroerende goed gelegen is (artikel 35, eerste lid, 7° Wetboek Registratierechten). Voor huurovereenkomsten met betrekking tot onroerende goederen die bestemd zijn voor huisvesting verloopt de registratie kosteloos (artikel 161, 12° Wetboek Registratierechten).

Hoewel de registratie van de huurovereenkomst in wezen een fiscale verplichting is, brengt zij ook burgerrechtelijke gevolgen met zich mee. Door de registratie zal de huurovereenkomst namelijk een vaste datum verwerven, waardoor ze tegenstelbaar is aan derden (artikel 1328 Burgerlijk Wetboek).

Toch blijkt de registratie in het sociale huurstelsel nauwelijks of zelfs geen meerwaarde te hebben. Doordat de registratie van huurovereenkomsten met betrekking tot voor huisvesting bestemde goederen kosteloos kan verlopen, zijn aan deze verplichting in de eerste plaats namelijk geen financiële baten voor de overheid verbonden. Ook het potentiële voordeel van de mogelijkheid om informatie te vergaren over de afgesloten overeenkomsten geldt niet voor de sociale huur, aangezien de Vlaamse overheid reeds over deze gegevens beschikt. Ten slotte is er geen meerwaarde voor de rechtsverhouding tussen de partijen bij de overeenkomst. Op vlak van bewijsvoering is de registratie bijvoorbeeld van geen tel, terwijl - voor zover dit nodig zou zijn - de tegenstelbaarheid van het contract ook decretaal kan worden georganiseerd (cf. artikel 9 Woninghuurwet).

Daartegenover staat dat de registratie gepaard gaat met zekere administratieve lasten. Sociale verhuurders zijn immers verplicht om elke afgesloten overeenkomst ter registratie aan te bieden. De verwerking van de registratie zorgt daarnaast ook voor een werklast op de registratiekantoren.

Daarom wordt voorgesteld om een uitzondering op de registratieverplichting te voorzien voor sociale huurovereenkomsten. Deze uitzondering zou meer bepaald betrekking moeten hebben op de overeenkomst waarbij een woning wordt verhuurd aan een sociale huurder. De overeenkomst gesloten door een sociale verhuurder (SVK) die inhuurt op de private markt kan buiten het toepassingsgebied blijven.

Omtrent de meerwaarde van de voorgestelde wijziging bestond consensus onder de bevraagde actoren. Vanuit het bevoegdheidsrechtelijk kader gaat het evenwel om een federale aangelegenheid. De materie van de registratierechten werd met de zesde staatshervorming namelijk niet overgedragen



naar de gewesten.<sup>209</sup> Dit neemt niet weg dat de voornoemde argumentatie (wellicht) ook geldt voor het Waalse en het Brusselse gewest. De Vlaamse overheid zou het initiatief voor de geschetste wijziging kunnen nemen bij de bevoegde federale instanties.

#### 4.2.6 Mogelijke wijzigingen m.b.t. financiële aspecten

##### 4.2.6.1 Algemene knelpunten en bevindingen

De regeling omtrent het vaststellen van de huurprijs werd omschreven in artikelen 38 t.e.m. 51 Kaderbesluit Sociale Huur. In de sector wordt het mechanisme als complex en weinig transparant gevoeld. Ook zou het niet eenvoudig zijn om correcte gegevens met betrekking tot de situatie van de huurder te bekomen. De informatie afkomstig uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid zou namelijk niet altijd correct zijn, terwijl men voor andere gegevens afhankelijk is van de huurder. Verder werd ook aangehaald dat de sociale verhuurder op dit vlak over geen enkele autonomie beschikt en dat de huidige berekeningswijze zorgt voor een grote administratieve last.

Naast de voornoemde knelpunten werd door de actoren aangebracht dat er voor wat de huurprijsberekening betreft sprake is van een zekere differentiatie in de toepasselijke regelgeving. Voor SVK's geldt namelijk een systeem van huurprijsberekening (artikel 51 Kaderbesluit Sociale Huur) dat afwijkt van het mechanisme dat voor alle andere sociale verhuurders van toepassing is (artikelen 38 t.e.m. 50 Kaderbesluit Sociale Huur). Voor sommige van deze laatste groep van verhuurders (Vlaams Woningfonds, lokale besturen) werd de uniforme manier van huurprijsberekening bovendien voor onbepaalde duur uitgesteld (artikel 76, 2° Kaderbesluit Sociale Huur).

Om de eenvoud van de sociale huurreglementering en een gelijke behandeling van (kandidaat-)huurders te garanderen, zijn uitzonderingen op de norm evenwel alleen verantwoordbaar omwille van de specifieke rol van de desbetreffende sociale verhuurder binnen het sociaal huurstelsel. De functie van SVK's, die zich voornamelijk richten tot de *meest* woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden, lijkt daarbij geen afwijkingen te kunnen rechtvaardigen van de manier van huurprijsberekening die geldt voor de andere sociale verhuurders. Binnen de doelgroep van woonbehoeftigen worden zo namelijk verschillen gecreëerd tussen huurders van SVK-woningen en SHM-woningen, terwijl de sociale huurder in principe recht heeft op een gelijke behandeling, ongeacht van wie hij huurt. Wanneer blijkt dat SVK-woningen gemiddeld duurder zijn, is dit zelfs tegenstrijdig met de functie van sociale verhuurkantoren om zich bij voorrang te richten op de meest woonbehoeftigen. Het feit of men huurt van een SVK of een SHM zal bovendien voornamelijk afhangen van factoren waar men geen vat op heeft, zoals de snelheid van toewijzing door een bepaalde verhuurder.<sup>210</sup>

Om de sociale huurreglementering te vereenvoudigen en een gelijke behandeling tussen sociale huurders te garanderen, lijkt het dan ook aangewezen om een meer uniform systeem van huurprijsberekening uit te werken. Bovendien blijkt hiervoor een zeker draagvlak te bestaan. De nadere uitwerking van een dergelijk systeem valt evenwel buiten de scope van dit onderzoek. Hierna worden dan ook alleen enkele beperktere, technische wijzigingen besproken.

##### 4.2.6.2 Tussentijdse huurprijsberekening

Naast de jaarlijkse herziening van de huurprijs kan in een limitatief aantal gevallen een tussentijdse huurprijsherziening plaatsvinden (artikel 48, tweede lid, Kaderbesluit Sociale Huur). Dit zal het geval zijn wanneer er sprake is van een wijziging van de gezinssamenstelling, een significante daling van het

---

<sup>209</sup> HUBEAU, B., VANDROMME, T. & VERMEIR, D. "Het huisvestingsbeleid" in SEUTIN, B. & VAN HAEGENDOREN, G., (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, Die Keure, 2016, 115.

<sup>210</sup> Om dezelfde redenen lijkt evenmin een verantwoording te bestaan voor het uitstel van de 'standaard' manier van huurprijsberekening die bestaat voor het Vlaams Woningfonds.

gemiddelde inkomen van de huurder, een toetreding tot de huurovereenkomst, de pensionering van de huurder of de vervanging van de basishuurprijs door de actuele marktwaarde.

Sommige verhuurdersorganisaties stellen voor om de mogelijkheden tot tussentijdse huurprijsherziening te beperken tot wijzigingen in de gezinssamenstelling en situaties van toetreding. In andere gevallen, met name bij pensionering, een significante daling van het gemiddelde inkomen van de huurder of de vervanging van de huurprijs door de actuele marktwaarde, zou alleen de jaarlijkse huurprijsherziening mogelijk zijn. Als verantwoording verwijzen sociale verhuurders daartoe naar de administratieve lasten die aan een tussentijdse huurprijsberekening verbonden zijn (zie ook onderdeel 4.2.2.3, voor wat het 'huidige inkomen' betreft).

Vanuit het grondrecht op wonen lijkt de voorgestelde wijziging echter niet te kunnen worden aangevaard. Een beperking van de mogelijkheden tot tussentijdse huurprijsherziening betekent namelijk dat de huurprijs in de uitgesloten situaties minder goed zal aansluiten op de feitelijke situatie. Voor huurders kunnen zo negatieve effecten ontstaan voor de betaalbaarheid. In de omgekeerde situatie, wanneer een huurder in feite te weinig betaalt, kunnen dan weer spanningen ontstaan met het algemeen belang en het gelijkheidsbeginsel. Daarnaast blijkt dat de regelgever reeds rekening heeft gehouden met de afweging tussen betaalbaarheid en administratieve lasten. Een tussentijdse huurprijsberekening is namelijk slechts mogelijk in een limitatief aantal gevallen. Bovendien moet soms ook aan bepaalde drempels worden voldaan. Een huurprijswijziging omwille van een geringe wijziging in het inkomen is met name uitgesloten door de voorwaarde van een inkomensdaling van minstens 20%.

Vanuit het uitgangspunt dat de feitelijke huurprijs zoveel als mogelijk moet aansluiten op de actuele situatie, zou zelfs kunnen worden beargumenteerd om de gevallen van tussentijdse huurprijsherziening uit te breiden. Sommige verhuurders stelden bijvoorbeeld ook dat investeringen die resulteren in een daling van de kosten en lasten voor de huurder (bv. een daling van de energiefactuur) te weinig kunnen worden doorgerekend in de huurprijs. Net als in het private huurrecht zou daartoe een generieke mogelijkheid tot huurprijsherberekening kunnen worden voorzien, die - om voortdurende wijzigingen te vermijden - weliswaar gebonden is aan het bereiken van bepaalde drempels.<sup>211</sup> Voor een dergelijke wijziging kon echter geen draagvlak worden gevonden.

Samen met huurdersorganisaties stelde de Afdeling Toezicht namelijk vast dat een systeem van huurprijsherziening zoals in de private huur administratief erg complex is. Het probleem situeert zich meer bepaald bij de complexe berekening van de drempelvoorwaarde. Dit terwijl nu vrij eenvoudige criteria zijn voorzien (bv. het bereiken van de pensionering). Huurdersorganisaties wezen aansluitend op het risico dat een generieke mogelijkheid tot huurprijsherziening hoofdzakelijk zou worden toegepast in het voordeel van de verhuurder.

#### 4.2.6.3 Wijzigende gezinssamenstelling

##### 4.2.6.3.1 *Gezinskorting*

Om de betaalbaarheid te garanderen, voorziet de huurprijsberekening dat de huurder maximaal 1/55<sup>ste</sup> van zijn inkomen aan huur kan besteden. Daarbij wordt nog een korting van 18 euro per persoon ten laste toegestaan (de zogenaamde 'gezinskorting') (artikel 45 §1, Kaderbesluit Sociale Huur).

In bepaalde gevallen kan de helft van de gezinskorting ook worden toegekend aan de ouder waar het kind niet is gedomicilieerd, maar wel op regelmatige basis verblijft. Aan de andere ouder, waar het

---

<sup>211</sup> Als algemeen principe zou bijvoorbeeld kunnen gelden dat een tussentijdse berekening mogelijk is wanneer een significant verschil ontstaat tussen de feitelijke huurprijs en de 'normale' huurprijs. De normale huurprijs is daarbij de huurprijs die zou worden bekomen door een huurprijsberekening op grond van de actuele situatie. De voorwaarde van een 'significant' verschil is nader te definiëren (bv. 10% afwijking), maar garandeert dat geringe wijzigingen niet kunnen leiden tot een vraag voor een tussentijdse berekening.

kind wel gedomicilieerd is, zal dan ook slechts een halve gezinskorting worden toegekend (artikel 45 §2, Kaderbesluit Sociale Huur). Voor de eerst genoemde ouder zal het recht op de helft van de gezinskorting echter afhankelijk zijn van de ondertekening van een verklaring door de ouder waarbij het kind gedomicilieerd is.

De actoren signaleerden dat de hoogte van de huurprijs bijgevolg afhankelijk is van de goodwill van een ex-partner. Huurders- en verhuurdersorganisaties zijn bovendien van mening dat de complexiteit van het opgezette controlesysteem niet in verhouding staat ten opzichte van het nagestreefde doel. De regeling zou evenmin aangepast zijn aan huidige gezinsvormen, met onbillijke resultaten tot gevolg.

Vanuit het werkveld stelt men voor om de bestaande regeling te vereenvoudigen. Een eerste mogelijkheid is meer bepaald om een volledige gezinskorting toe te kennen van zodra 'personen ten laste' bestaan, waarbij beide ouders hiervoor in aanmerking komen. Een alternatief is om te bepalen dat de huurder met kinderen in 'co-ouderschap of een omgangsregeling' hoe dan ook slechts recht heeft op de helft van de gezinskorting.

Verwacht kan worden dat de eerste optie bepaalde huurders financieel ten goede komt, met een negatief effect voor de verhuurder tot gevolg, terwijl dit bij de tweede beleidsoptie net omgekeerd zal zijn. De financiële impact is echter gering en lijkt verantwoordbaar in verhouding tot de mogelijke voordelen van een wijziging. Positieve effecten zijn namelijk dat het sociaal huurstelsel wordt vereenvoudigd en administratieve lasten voor controle en opvolging worden afgebouwd. Voor sociale huurders wordt een gelijke behandeling beter gegarandeerd in gevallen waarin er sprake is van personen ten laste, co-ouderschap of een omgangsregeling. Het systeem is immers niet langer afhankelijk van goodwill van een vroegere partner. Voor beide voorstellen bleek een groot draagvlak te bestaan.

#### *4.2.6.3.2 Wijziging gezinssamenstelling en huurprijsberekening*

Bij een wijziging van de gezinssamenstelling is een tussentijdse huurprijsberekening mogelijk (artikel 48, tweede lid, Kaderbesluit Sociale Huur).

De herberekening zal echter sneller plaatsvinden wanneer de huurder vertrekt en een opzeg geeft, dan wanneer een huurder wordt geschrapt in kader van artikel 33 §5 Kaderbesluit Sociale Huur (wanneer er sprake is van een ontwricht huwelijk). In dit laatste geval zal de huurprijsherziening namelijk pas mogelijk zijn vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin de huurder werd geschrapt. Een schrapping is echter pas mogelijk vanaf de eerste dag van de tweede maand die volgt op de maand waarin de overblijvende huurder heeft aangetoond dat de huurder vertrokken is en het huwelijk desgevallend onherstelbaar ontwricht is. Bij een opzegging kan een aanpassing daar-entegen vanaf de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de verhuurder de opzeg ontvangt. De snelheid waarmee tot een huurprijsherziening kan worden overgegaan, hangt dus uiteindelijk af van het feit of de vroegere partner al dan niet een opzegging heeft betekend. Sommige actoren vragen om een gelijke behandeling beter te garanderen.

De langere wachttermijn in kader van een ontwricht huwelijk is daarbij het gevolg van de mogelijkheid die huurder, van wie de schrapping wordt gevraagd, krijgt om de aangevoerde feiten te weerleggen. Het schrappen van deze wachttermijn zou het recht op wonen van deze huurder in het gedrang kunnen brengen.

Om een gelijke behandeling te garanderen, zou de regelgever wel kunnen bepalen dat de huurprijs-herberekening ingaat vanaf de maand volgend op de maand waarin de overblijvende huurder heeft aangetoond dat de andere huurder vertrokken is. Door de herberekening (beperkt) retroactief toe te passen, wordt een gelijke behandeling alsnog gegarandeerd.

## 4.2.7 Mogelijke wijzigingen m.b.t de duur van de overeenkomst

### 4.2.7.1 Afstemming Vlaamse Wooncode en Kaderbesluit Sociale Huur

Inzake de duur van de overeenkomst werd eerder vastgesteld dat de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur op sommige vlakken andere begrippen hanteren. Ook bleek dat het Kaderbesluit de systematiek van het de Vlaamse Wooncode niet altijd volgt of zelfs buiten het decretaal vastgestelde kader lijkt te treden (zie onderdeel 2.8.3.1).

Om de rechtszekerheid en de coherentie van het sociaal huurstelsel te verhogen is het nochtans vanzelfsprekend dat de inhoud, systematiek en gehanteerde begrippen van de verschillende rechtsbronnen best zoveel als mogelijk op elkaar worden afgestemd.

Wat de tussenkomst door het OCMW betreft, kan worden aanbevolen dat de Vlaamse overheid zou verduidelijken wanneer een tussenkomst precies verplicht is (*bij wanbetaling? Of ook bij andere inbreuken op de huurdersverplichtingen?*) en welke vorm het ingrijpen door een OCMW dan moet aannemen (*moet er sprake zijn van overleg? Of van bemiddeling?*). Momenteel bepaalt de Vlaamse Wooncode immers dat wanneer een tekortkoming aan de huurdersverplichtingen het gevolg is *van het onvermogen* van de huurder, eerst *overleg* met het OCMW noodzakelijk is vooraleer de overeenkomst kan worden beëindigd. Het Kaderbesluit Sociale Huur legt daarentegen op dat er *bemiddeling* moet plaatsvinden door het OCMW wanneer het gaat om een huurder met een *bepaald maximum inkomen*. De nood aan verduidelijking wordt daarbij benadrukt door enkele concrete betwistingen in de rechtspraktijk, net zoals door de zware praktische implicaties die aan de (al dan niet correcte) tussenkomst door een OCMW verbonden zijn (mogelijke ongeldigverklaring van de opzegging).

Daarnaast lijkt de Vlaamse Wooncode ook meer autonomie toe te staan inzake de beslissing om al dan niet tot een opzegging over te gaan dan het Kaderbesluit Sociale Huur. De Vlaamse Wooncode stelt namelijk dat de verhuurder de huurovereenkomst *kan* opzeggen wanneer bepaalde feiten zich daartoe voordoen. Krachtens het Kaderbesluit Sociale Huur lijkt opzegging daarentegen een automatisme (*'de verhuurder zegt de huurovereenkomst op in de volgende gevallen, ...'* (artikel 32 Kaderbesluit Sociale Huur)).<sup>212</sup> Aangewezen lijkt dat de regelgever ook op dit vlak zorgt voor verduidelijking. Geen autonomie toestaan betekent daarbij dat alle situaties gelijk zullen worden behandeld. Het toestaan van een zekere beoordelingsmarge kan daarentegen leiden tot een meer rechtvaardig resultaat (*heeft de huurder bijvoorbeeld wel schuld aan afgelegde onjuiste of onvolledige verklaringen? (cf. artikel 33 §1, 4° Kaderbesluit Sociale Huur)*). Een kanttekening is dat de opzegging steeds kan worden betwist voor de vrederechter. De rechter kan de ernst van de inbreuk dan afwegen ten opzichte van de gevolgen voor de huisvesting van de huurder. Voor het recht op wonen bestaat zo de waarborg van een rechterlijke toetsing. Dit neemt echter niet weg dat het in sommige situaties efficiënter zou zijn mocht een beoordeling van de ernst van de tekortkoming in de eerste plaats kunnen gebeuren door de verhuurder.

Ten slotte legt het Kaderbesluit Sociale Huur voor de opzegtermijnen een gedifferentieerde regeling op naar gelang de aard van de opzeggingsgrond. In de Vlaamse Wooncode wordt als principe echter een opzeggingstermijn van 6 maanden voorzien. Een voorstel is om de opzeggingstermijn in de Vlaamse Wooncode te schrappen en te bepalen dat het aan de Vlaamse regering wordt overgelaten om de termijnen te specificeren.

---

<sup>212</sup> Op andere plaatsen lijkt het Kaderbesluit Sociale Huur echter wel een zekere autonomie toe te laten (zie bv. artikel 33 §2, Kaderbesluit Sociale Huur).

#### 4.2.7.2 Ontbinding van rechtswege

Artikel 98 §1 Vlaamse Wooncode bepaalt dat de huurovereenkomst van rechtswege kan worden ontbonden bij:

- a) overlijden van de laatste huurder met eigen woonrecht;
- b) opzegging van de huurovereenkomst door de laatste huurder met eigen woonrecht;
- c) wanneer de laatste huurder met eigen woonrecht verhuist naar een nieuwe sociale huurwoning van dezelfde huurder.

Op basis van het Kaderbesluit Sociale huur zal de huurovereenkomst eveneens van rechtswege worden ontbonden wanneer:

- d) de laatste huurder met eigen woonrecht de woning niet langer betreft als hoofdverblijfplaats zonder de huurovereenkomst te hebben opgezegd (artikel 33 §5, eerste lid, Kaderbesluit Sociale Huur).

Door actoren en in de literatuur wordt aangehaald dat de door regelgever gehanteerde terminologie niet gepast is. In het burgerlijk recht geldt namelijk een principieel verbod op ontbindende voorwaarden in huurzaken (artikel 1762*bis* Burgerlijk Wetboek). Ook de Europese rechtspraak en het Grondwettelijk Hof stelden zich in het verleden afwijzend op ten opzichte van de ontbinding van rechtswege in huurzaken naar aanleiding van een contractuele wanprestatie. Uit de rechtspraak vloeit meer bepaald voort dat er in dergelijke gevallen steeds een rechtelijke tussenkomst mogelijk moet zijn alvorens een persoon zijn woonst kan verliezen. Dit wordt namelijk als een van de meest verregaande inmengingen in het recht op wonen beschouwd.<sup>213</sup>

In de eerste drie gevallen is er evenwel geen sprake meer van een huurder (met eigen woonrecht) van wie het recht op wonen wordt bedreigd. Een zeker automatisme bij de beëindiging van de overeenkomst kan hier dus worden aanvaard. Bovendien ontstaan op die manier efficiëntiewinsten, aangezien zo wordt vermeden dat nog een opzegging van de oude huurovereenkomst moet gebeuren. Om het begrippenkader beter te laten aansluiten op het principiële verbod op ontbinding van rechtswege in huurzaken, wordt dan ook louter voorgesteld om voortaan te spreken over de 'beëindiging' van de overeenkomst.

In de situatie die wordt gevat door de vierde ontbindingsgrond is er daarentegen wel sprake van een huurder met eigen woonrecht. In feite gaat het hier bovendien om een contractuele wanprestatie, die de opzegging door de verhuurder kan rechtvaardigen. De huurder is namelijk verplicht om in de huurwoning zijn hoofdverblijfplaats te vestigen (artikel 92 §3, 1° en 2°, Vlaamse Wooncode). De ontbinding van rechtswege als sanctie lijkt hier dus niet verzoenbaar met het principiële verbod op ontbinding van rechtswege in huurzaken. Conform de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zal de rechter immers steeds de ernst van de wanprestatie moeten kunnen beoordelen. Aangewezen is dan ook dat de regelgever de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit aanpast, zodat de overeenkomst niet van rechtswege wordt ontbonden maar in de bedoelde gevallen een opzegging moet worden gegeven.

#### 4.2.7.3 Tijdelijke huurcontracten

In navolging van de VLAAMSE WOONRAAD gaven verschillende respondenten te kennen dat tijdelijke huurcontracten de efficiënte bezetting van het sociale woningpatrimonium kunnen verhogen. De noodzaak en proportionaliteit van het recent ingevoerde systeem wordt tegelijk echter betwist. Bovendien wezen de actoren erop dat tijdelijke huurcontracten voor een toenemende complexiteit en bijkomende administratieve lasten zorgen.

---

<sup>213</sup> EHRM 13 mei 2008, McCann t. Verenigd Koninkrijk en GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008.

Een alternatief zou volgens sommigen kunnen zijn om terug te keren naar contracten van onbepaalde duur, maar daarbij een verplichte opzeggingsgrond in te voeren voor situaties waarin, naar aanleiding van de jaarlijkse huurprijsberekening, wordt vastgesteld dat de huurder bepaalde inkomensgrenzen overschrijdt. Op die manier kan een efficiënte bezetting van het woningpatrimonium eveneens kunnen worden gegarandeerd. Bovendien zou de geschetste techniek ook de woonzekerheid beter garanderen en resulteren in minder administratieve lasten voor huurders en verhuurders.

#### 4.2.7.4 Opzegging omwille van de onaangepaste woning

Volledigheidshalve verwijzen we hier naar de hierboven voorgestelde bijkomende opzeggingsmogelijkheid voor gevallen waarin de woning door de overschrijding van de bezettingsnormen onaangepast wordt (zie onderdeel 4.2.5.3.2)

#### 4.2.7.5 Beëindiging na inbreuk op de huurdersverplichtingen

De in het sociaal huurstelsel voorziene verplichtingen inzake sociale hulp en begeleiding van de huurder betekenen dat de sociale verhuurder de overeenkomst pas zal kunnen beëindigen nadat hij zelf bepaalde inspanningen heeft uitgevoerd. Bij huurachterstallen zal meer bepaald een procedure worden opgestart waarin de huurder sterker wordt opgevolgd, welzijnsactoren worden betrokken en men uiteindelijk tot een afbetaling zal trachten te komen. In sommige gevallen start de verhuurder ook een procedure voor de vrederechter, die in de praktijk zal worden stopgezet van zodra de huurder betaald heeft. Leidt het dossier toch tot uitspraak van de vrederechter met beëindiging van de huurovereenkomst, dan blijken sociale verhuurders echter niet altijd het vonnis effectief te willen uitvoeren. Het gevolg is namelijk dat de huurder en zijn gezin op straat komen te staan. Om dit te vermijden zal men zich opnieuw moeten inschrijven als kandidaat-huurder en vervolgens de toewijzing van een woning verkrijgen (eventueel na een versnelde toewijzing, op basis van bijzondere omstandigheden van sociale aard). Sommige actoren vragen om na te gaan of het aangewezen is om in dergelijke gevallen te kunnen afwijken van de inschrijvings- en toewijzingsregels, zodat een effectieve uithuiszetting kan worden vermeden zonder de volledige administratieve procedure te doorlopen.

Vanuit de doelstellingen van de sociale huisvesting en de opdracht van sociale verhuurders om in het algemeen belang woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden te huisvesten, moet wel degelijk zeer terughoudend worden omgesprongen met maatregelen die tot gevolg hebben dat personen hun woning verliezen. Bij het hierboven aangehaalde voorstel moeten echter ook verschillende kanttekeningen worden geplaatst. Het gevaar lijkt namelijk te bestaan dat de huisvesting van de met uithuiszetting bedreigde persoon te sterk doorweegt ten opzichte van het algemeen belang en het recht op wonen van andere (kandidaat-)huurders. De sociale verhuurder zal in de geschetste situatie namelijk reeds verschillende stappen hebben ondernomen om het probleem van de achterstallige huurachterstallen op te lossen en zal zijn beslissing om de huurovereenkomst te beëindigen moeten motiveren vanuit het algemeen belang. Zo zijn de verplichtingen inzake sociale hulp en begeleiding reeds een waarborg voor het grondrecht op wonen en een erkenning van de verplichting voor de sociale verhuurder om bij zijn optreden de beginselen van behoorlijk bestuur en het algemeen belang in acht te nemen. Zonder dat hij zelf de nodige inspanning heeft geleverd, zal de sociale verhuurder de overeenkomst met name niet (geldig) kunnen opzeggen of beëindigen.

Bovendien zal de ontbinding van de overeenkomst na een contractuele wanprestatie slechts mogelijk zijn na een rechterlijke controle, waarbij de vrederechter als onafhankelijke partij nagaat of de tekortkoming effectief voldoende ernstig is om de ontbinding van de overeenkomst te rechtvaardigen. De rechter zal daarbij ook beoordelen of de overeenkomst dadelijk moet worden ontbonden, dan wel of aan de huurder nog een respijtertermijn kan worden toegestaan. De waarborg van een rechterlijke controle verzekert dat een afweging wordt gemaakt in functie van het algemeen belang. Dit algemeen belang omvat de belangen van de huurder, maar ook van andere (kandidaat-)huurders en het sociaal huurstelsel zelf. Het gaat dan onder meer om het in stand houden van de financiële werking van de



sector. De uithuiszetting van een huurder wordt dus reeds beschouwd als een ultieme mogelijkheid, waaraan een onafhankelijke belangenafweging en een cascade van verplichtingen en waarborgen voorafgaat.

Het gevolg van de rechterlijke uitspraak is dan vervolgens dat de betrokkene geen recht meer heeft om in de woning te blijven. De ontbinding betekent dus dat de situatie van deze persoon dezelfde is als die van andere (potentiële) kandidaat-huurders, van wie het grondrecht op wonen in principe op een gelijke wijze moet worden gerealiseerd. Het toestaan van afwijkingen op de inschrijvings- en toewijzingsregels lijkt daarbij alleen verantwoordbaar wanneer er sprake is van een bijzondere woonbehoefte, die de kandidaat van andere kandidaat-huurders onderscheidt en waardoor uiteindelijk gerechtvaardigd is dat deze laatsten langer op de toewijzing van een woning moeten wachten. Binnen het toewijzingssysteem bestaan verschillende regels die de selectiviteit in functie van de (acute) woonbehoefte moeten bevorderen. Zo bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid om tot een versnelde toewijzing over te gaan op basis van bijzondere omstandigheden van sociale aard (artikel 24 §1, Kaderbesluit Sociale Huur). Een verantwoording die toelaat om personen van wie de sociale huurovereenkomst werd ontbonden gunstiger te behandelen dan andere categorieën van kandidaat-huurders (bijvoorbeeld uit huis gezette personen op de private huurmarkt) lijkt dan ook niet te kunnen worden gevonden. Bovendien is de overheid ook belast met de zorg over het in stand houden van het sociaal huurstelsel. Ernstige of voortdurende inbreuken op de huurdersverplichtingen moeten daarom, met respect voor het recht op wonen, op een effectieve manier kunnen worden aangepakt. Het toestaan van een uitzonderingsmogelijkheid op de normale procedure in kader van inbreuken op de huurdersverplichtingen zou echter de effectiviteit van de voornoemde sanctie kunnen uithollen.

#### **4.2.8 Mogelijke wijzigingen m.b.t. rechtsbescherming**

##### **4.2.8.1 Algemene knelpunten en bevindingen**

Het aanbieden van kwaliteitsvolle en betaalbare woningen aan woonbehoeftigen is een taak van algemeen belang die bijdraagt tot de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. De Vlaamse overheid koos ervoor om de uitvoering van deze taak toe te vertrouwen aan private instellingen, die ze financieel ondersteunt, erkent en ook onder haar toezicht plaatst. Om erover te waken dat sociale verhuurders hun taak correct invullen, moet de overheid namelijk voorzien in mechanismen van sturing en controle. Momenteel verloopt sturing door de Vlaamse overheid in de eerste plaats door de uitwerking van een zeer gedetailleerd en quasi alles omvattend sociaal huurstelsel. Als gevolg van de uitgebreide reglementering is de beslissingsruimte voor sociale verhuurders immers beperkt. Vanuit de Vlaamse overheid werd daarenboven een toezichthouder aangesteld met de opdracht om te controleren of sociale verhuurders hun opdracht in de praktijk naar behoren uitoefenen. Op die manier worden risico's op een foutieve invulling verder beperkt en wordt uiteindelijk gegarandeerd dat sociale huur zich richt op de huisvesting van de meest woonbehoeftigen.

Respondenten bij de focusgroepen wezen er daarbij op dat aan de keuze voor een (steeds meer) uitgebreid en gedetailleerd regelgevend kader een aantal voordelen zijn verbonden. De toewijzing zou met name veel meer geobjectiveerd verlopen, het lokale beleidsniveau zou zich meer dan vroeger mee verantwoordelijk voelen voor de sociale huisvesting en huurders zouden nu beter worden begeleid. Ook de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van (kandidaat-)huurders over het Vlaamse gewest worden als voordelen van een sterk uitgewerkte regelgeving beschouwd. Daarnaast werd echter ook gewezen op verschillende nadelen die er uiteindelijk voor zouden zorgen dat het huidige systeem ontoereikend is. Het strikte en omvangrijke reglementaire kader zou namelijk gepaard gaan met een hoge complexiteit, net zoals dat het zou zorgen voor drempels voor de zwaksten, grote administratieve lasten en een gebrekkige transparantie. Bovendien zou door een gebrek aan autonomie ook onvoldoende maatwerk kunnen worden geleverd, waardoor voor sommige problemen in de praktijk geen antwoord kan worden geboden. Het gedetailleerde karakter van het sociaal huurstelsel zou zo zelfs de realisatie van het grondrecht op wonen bemoeilijken (zie onderdeel 4.1.1).



De beleidsintentie uit het Vlaamse Regeerakkoord en de beleidsnota van de minister van Wonen om een grondige administratieve vereenvoudiging en een verhoging van de lokale autonomie door te voeren, werd door de actoren dus onderschreven. Sommige actoren wezen echter ook op een risico van willekeur en uitten de vrees dat niet alle sociale verhuurders de vrijgekomen beleidsruimte met respect voor hun opdracht en de belangen van het doelpubliek zullen invullen. Voor de Vlaamse overheid komt deze vrees erop neer dat het afbouwen van het regelgevend kader niet tot gevolg mag hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van het algemeen belang, waaronder in het bijzonder het individueel belang van de woonbehoeftige. Een vereenvoudiging van het regelgevend kader lijkt op het eerste zicht dus gepaard te moeten gaan met meer controlemechanismen om een gelijkblijvend beschermingsniveau te waarborgen.

De controle op de manier waarop sociale verhuurders hun opdracht uitoefenen, is daarbij momenteel georganiseerd op meerdere niveaus. In de eerste plaats is deze taak namelijk toegekend aan de afdeling Toezicht van agentschap Wonen, die controle uitoefent in functie van het algemeen belang (artikel 29*bis* Vlaamse Wooncode). Verder zijn ook het Openbaarheidsdecreet, het Ombudsdecreet en het Klachtendecreet van toepassing op sociale woonorganisaties (artikel 27*bis* Vlaamse Wooncode). Sociale verhuurders zullen bijgevolg een interne klachtenbehandelaar moeten aanduiden die klachten registreert en opvolgt overeenkomstig de normen van de Vlaamse ombudsdienst. Wanneer de interne behandeling van de klacht niet tot het gewenste resultaat leidt, kan in tweede lijn een klacht worden ingediend bij de Vlaamse ombudsman. Deze laatste treedt bemiddelend op en kan in individuele gevallen om een billijke oplossing vragen. Daarnaast heeft een sociale huurder de mogelijkheid om naar de rechter te stappen. Voor geschillen die voortvloeien uit een sociale huurovereenkomst is meer bepaald de vrederechter bevoegd (artikel 591, 1° Gerechtelijk Wetboek). Wanneer tussen de sociale verhuurder en huurder nog geen huurovereenkomst tot stand kwam, kan de vrederechter echter geen uitspraak doen over de betwiste beslissing. In het sociaal huurstelsel bestaat in deze gevallen echter een bijzondere procedure. Een kandidaat-huurder kan dan met name een beoordeling vragen aan de toezichthouder omtrent bepaalde beslissingen van de verhuurder. Dit is het zogenaamde 'verhaal' (artikel 30 Kaderbesluit Sociale Huur) (zie onderdeel 2.10).

Op individueel niveau heeft een (kandidaat-)huurder bijgevolg verschillende mogelijkheden om zijn rechten te doen naleven en beslissingen van de verhuurder te betwisten. De bevraagde actoren wezen echter ook op het bestaan van drempels en beperkingen binnen deze procedures. Concrete knelpunten houden onder meer verband met problemen bij de toegang tot justitie (waaronder de vertrouwdeheid, duur en kostprijs van de procedure voor de vrederechter), het louter bemiddelende optreden van de ombudsman en de beperkingen binnen de verhaalprocedure (die alleen openstaat voor de kandidaat-huurder en beperkt werd tot acht limitatieve gevallen, zonder mogelijkheid tot vernietiging of indeplaatsstelling). De bestaande mechanismen zouden dan ook onvoldoende in staat zijn om een effectieve rechtsbescherming te garanderen. Een voorbeeld hiervan is de discussie omtrent de huurwaarborg, waarbij meerdere actoren te kennen gaven dat sociale huurders zich maar moeilijk kunnen verweren tegen een sociale verhuurder die bij beëindiging van de huurovereenkomst beslag legt op (een deel van) de huurwaarborg.

Verder bestaat naast het verhaal geen klachtmogelijkheid voor de (kandidaat-)huurder bij de toezichthouder. Op voorwaarde dat de afdeling Toezicht op de hoogte is van een klacht kan men wel ambts-halve optreden en de omstreden beslissing eventueel toch schorsen of vernietigen. Buiten de verhaals-procedure zal de toezichthouder in principe echter slechts op eigen initiatief ingrijpen. Over een beoordeling door de toezichthouder naar aanleiding van een concrete klacht bestaat dus geen garantie. Aansluitend vinden huurdersorganisaties dat te weinig rekening wordt gehouden met het doelpubliek van de sociale huisvesting. Van (kandidaat-)huurders zou niet (altijd) kunnen worden verwacht dat zij over voldoende kennis en (kennis)mogelijkheden beschikken om hun rechten op eigen initiatief te doen beschermen door middel van juridische procedures. Voor hen zouden de geboden vormen van

individuele rechtsbescherming daarom in mindere mate een correctiemechanisme vormen tegen foutieve beslissingen van de verhuurder. Een vereenvoudiging van de regelgeving kan er bijgevolg toe leiden dat een lacune ontstaat in de bescherming van hun belangen.

Inzake het toezicht werd verder kritiek geformuleerd met betrekking tot de uitoefening en de omvang ervan. Zo menen sommige actoren bijvoorbeeld dat er sprake is van legalistische, formalistische interpretaties, waarbij men regels om de regels toepast, zonder oog te hebben voor het doel van de norm in kwestie. Daarnaast vinden sociale verhuurders dat de Toezichthouder zich meer terughoudend moet opstellen wanneer de regelgever een zekere autonomie aan de verhuurder heeft toegekend. Dit standpunt is verbonden aan de vraag naar hoe de controle op de appreciatiemarge van de sociale verhuurder moet worden ingevuld. Sommige actoren stellen dat het toekennen van beslissingsruimte aan de verhuurder tot gevolg zou moeten hebben dat de toezichthouder de eigen appreciatie niet in de plaats mag stellen. Het gevolg hiervan is dat de toetsing door de toezichthouder zich moet beperken tot een marginale toetsing. Alleen wanneer de beslissing van de verhuurder kennelijk onredelijk is, kan de toezichthouder dan optreden. Andere actoren menen daarentegen dat de toezichthouder ook over de opportuniteit van een bepaalde beslissing moet kunnen oordelen. Deze laatste invulling van de beoordelingsmarge van de toezichthouder, met de bevoegdheid tot een volle toetsing, legt sterker de nadruk op de beschermde belangen en in mindere mate op de autonomie van de verhuurder.

De geschetste discussie toont aan dat door de vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel en de toekenning van meer autonomie aan lokale actoren een zeker spanningsveld dreigt te ontstaan met de verplichtingen van de overheid in kader van het grondrecht op wonen. Als gevolg van de omslag naar een minder gedetailleerd huurstelsel zullen de discretionaire bevoegdheden van de verhuurder immers toenemen. Telkens ontstaat dan ook een verhoogd risico op een verkeerde invulling van de opdracht die aan de verhuurder werd toevertrouwd. De vraag is hoe een vereenvoudiging van het regelgevend kader en een versterking van de autonomie van lokale actoren kan worden verzoend met de verplichting van de overheid om ervoor te zorgen dat sociale verhuurders hun opdracht naar behoren invullen. De keuze voor de uitvoering van opdrachten van algemeen belang via private instellingen (en de toekenning daarbij van een verruimde discretionaire bevoegdheid) betekent immers niet dat de overheid zelf is ontdaan van haar verplichtingen in kader van het grondrecht op wonen. De verwezenlijking van dit recht houdt bovendien in dat de overheid geen handelingen mag stellen die de bestaande maatregelen ter realisatie van het grondrecht op wonen aanzienlijk zouden verzwakken of verminderen (standstill-beginsel).

Met het oog daarop werden in het eerste hoofdstuk voorwaarden geformuleerd die van belang zijn om van een gedetailleerde regelgeving de overgang te maken naar een regelgeving die zich veeleer concentreert op principes. Naast de rol van een permanente regelgevende dialoog over de betekenis en de toepassing van de regelgeving, een netwerksturing, een degelijke basisrapportering en een goed wettelijk basiskader, werd gewezen op het belang van professionele organisaties en een krachtige handhaving. Op de vereiste van meer professionele organisaties wordt vanuit het beleid ingezet via de prestatiebeoordeling en de schaalvergroting van SHM's en SVK's. Ook voor andere sociale verhuurders is het bereiken schaalvergroting van belang. In een eerder deel werden daartoe enkele mogelijkheden verkend (zie onderdeel 4.2.1.1). Het navolgend deel behandelt het aspect van de handhaving.

#### 4.2.8.2 Individuele rechtsbescherming

Zoals hierboven werd aangehaald beschouwen sommige actoren de bestaande procedures als ontoereikend om een effectieve rechtsbescherming te garanderen. Gerechtelijke procedures zouden daartoe onvoldoende geschikt zijn omwille van het bestaan drempels bij de toegang tot de vrederechter. Ook is de bevoegdheid van de vrederechter beperkt tot geschillen uit de huurovereenkomst. Een klacht bij de Vlaamse ombudsman kan daar weer alleen leiden tot een bemiddelend optreden.

Binnen het sociaal huurstelsel is de verhaalprocedure verder de enige mogelijkheid voor de kandidaat-huurder om omtrent zijn grieven een beoordeling te verkrijgen van de toezichthouder. Deze procedure heeft echter eveneens te kampen met belangrijke beperkingen. In de eerste plaats staat de verhaalprocedure namelijk niet open voor de zittende huurder. Daarnaast is het toepassingsgebied beperkt tot een aantal categorieën van beslissingen waartegen verhaal kan worden ingesteld. Verder kan de toezichthouder noch in de plaats treden van de sociale verhuurder, noch de bestreden beslissing schorsen of vernietigen. Hij mag daarentegen slechts zijn beoordeling te kennen geven, waarna de sociale verhuurder een nieuwe beslissing kan nemen, zonder daartoe verplicht te zijn (artikel 30 Kaderbesluit Sociale Huur). Wanneer de sociale verhuurder zijn beslissing niet aanpast, kan de toezichthouder de beslissing van de sociale verhuurder echter toch vernietigen. De sociale verhuurder kan dan vervolgens tegen de vernietiging in beroep gaan bij de minister bevoegd voor het woonbeleid (artikel 29bis Vlaamse Wooncode).

De toezichthouder zelf gaf te kennen dat de verhaalprocedure voor een zware werklast zorgt. De voornaamste oorzaak zou het systeem van de 'second opinion' zijn, waarbij de toezichthouder een eerste beoordeling geeft, zonder de mogelijkheid tot schorsing of vernietiging. Wanneer de verhuurder nalaat om een nieuwe beslissing te nemen, zal dan immers een nieuwe beoordeling nodig zijn (al dan niet na het instellen van een nieuw verhaal).

Huurdersorganisaties menen op hun beurt dat het mechanisme van beroep bij de minister voor te weinig garanties zorgt met betrekking tot de consistentie van de beroepsuitspraken. Bij de omslag naar een minder gedetailleerd kader zou dit nochtans bijzonder kwalijk zijn. De afbouw van regulering heeft immers onvermijdelijk tot gevolg dat lacunes ontstaan die vanuit de praktijk moeten worden ingevuld. Vanuit het beginsel van de rechtszekerheid zal er dan moeten worden gewaakt dat het sociaal huurstelsel voldoende transparant is. Dit geldt zowel voor de (kandidaat-)huurder, die zijn rechtspositie moet kunnen inschatten, als voor de sociale verhuurder, die eveneens moet kunnen inschatten hoe hij zijn autonomie kan invullen. In zekere mate zou de precedentwerking van de beroepsuitspraken door de minister de vernoemde lacunes kunnen invullen ('case-law'). Wanneer beroepsuitspraken maar weinig duurzaam blijken, komt de rechtszekerheid daarentegen onder druk te staan.

Om een antwoord te bieden op deze knelpunten en/of (kandidaat-)huurders (beter) in staat te stellen om hun belangen te waarborgen, vragen verschillende actoren om de procedure voor de toezichthouder aan te passen. Grosso modo kunnen daarbij twee pistes worden onderscheiden. De eerste optie is om een volwaardige administratieve procedure in te voeren. De tweede beleidsoptie speelt in op knelpunten omtrent de verhaalprocedure.

#### 4.2.8.3 4.2.8.2.1 Een volwaardige administratieve beroepsmogelijkheid<sup>214</sup>

Een eerste mogelijkheid is om het verhaalsrecht, met de geschetste beperkingen, om te vormen tot een volwaardige administratieve beroepsprocedure. De procedure dient dan open te staan voor zittende huurders en moet betrekking hebben op het volledige sociaal huurstelsel. Om het spanningsveld tussen autonomie en rechtsbescherming te overbruggen, zou de procedure volgens een getrappt systeem worden georganiseerd.

- Motivering. Om controle op de rechtmatigheid van een bepaalde beslissing mogelijk te maken, moet de sociale verhuurder zijn beslissingen afdoende motiveren. Hiervoor is geen bijkomend regelgevend optreden vereist. Bij het uitvoeren van taken van algemeen belang is de verhuurder namelijk gebonden door de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de motiveringsplicht.
- Interne klacht. In kader van het Klachtendecreet dienen klachten in de eerste plaats aan de verhuurder zelf te worden gericht. De verhuurder moet daartoe ook een klachtenbehandelaar aanstellen die

---

<sup>214</sup> Dit voorstel is gebaseerd op een eerder uitgevoerd onderzoeksproject (zie: VANDROMME, T., De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 236-239).

klachten registreert en opvolgt. De achterliggende doelstelling is dat de verhuurder eerst zelf de kans krijgt om zijn beslissing bij te sturen. Bij de Vlaamse ombudsdienst geldt de indiening van een voorafgaandelijke interne klacht als een voorwaarde om een bezwaar neer te leggen. Voor de toezichthouder geldt deze vereiste echter niet. Om de autonomie van de verhuurder zoveel als mogelijk te respecteren, wordt voorgesteld om deze voorwaarde ook als een ontvankelijkheidsvereiste in de administratieve procedure voor de toezichthouder toe te voegen. Pas wanneer de verhuurder geen gevolg geeft aan het bezwaar van de kandidaat-huurder kan men dan in tweede lijn naar de toezichthouder (of de ombudsman) stappen.

- Administratief beroep bij de toezichthouder. In een volgende stap kan een (kandidaat-)huurder de beoordeling van de toezichthouder vragen omtrent een beslissing van de verhuurder. De beoordelingsbevoegdheid van de toezichthouder omvat minstens de controle van de conformiteit met de regelgeving en de algemene rechtsbeginselen, waaronder de beginselen van behoorlijk bestuur. Met betrekking tot de toetsing aan het algemeen belang (opportuïteitsoordeel) bestaat discussie (zie verder). Ook de gevolgen van de beoordeling van de toezichthouder zijn voor discussie vatbaar. In een minimaal scenario kan de toezichthouder de bestreden beslissing bevestigen of vernietigen (of eventueel bevestigen met aangepaste motivering). In dit laatste geval zal de verhuurder een nieuwe beslissing moeten nemen. Sommige actoren zijn evenwel van mening dat de toezichthouder zijn beoordeling in de plaats zou moeten kunnen stellen van de vernietigde beslissing. Een indeplaatsstelling lijkt echter moeilijker verzoenbaar met de autonomie van de sociale verhuurder.
- Beoordeling in graad van beroep. In een volgende stap kunnen de (kandidaat-)huurder en de sociale verhuurder in beroep gaan tegen de beslissing van de toezichthouder. Momenteel duidt het Toezichtsbesluit daartoe de minister voor Wonen aan als bevoegde instantie. Om tegemoet te komen aan de inconsistentie van de beroepsuitspraken kan de mogelijkheid worden onderzocht om deze bevoegdheid over te dragen aan een beroepscomité. Standvastigheid wordt op die manier beter verzekerd. Het comité zou best evenwichtig kunnen worden samengesteld, met vertegenwoordigers van de sociale verhuurders, huurders en de overheid. Daardoor wordt gegarandeerd dat alle relevante belangen worden betrokken bij de uiteindelijke beoordeling van het concrete dossier. Voor wat de toetsingsbevoegdheid en de mogelijkheid tot indeplaatsstelling betreft, kan worden verwezen naar wat hierboven werd gezegd over het beroep bij de toezichthouder.
- Beroep bij de Raad van State. Tegen de beoordeling in graad van beroep kan een beroep tot schorsing of vernietiging worden ingediend bij de Raad van State. De toetsing omvat hier alleen de wettigheidscontrole.

Voor de (kandidaat-)huurder is een belangrijk verschilpunt met de bestaande regeling dat hij een administratief beroep kan aantekenen tegen beslissingen van de sociale verhuurder én van de toezichthouder. Daardoor zal de huurder ook betrokken blijven bij de beroepsprocedures waarvan hij het voorwerp uitmaakt. In tegenstelling tot jurisdictionele procedures is het daarenboven de bedoeling om overbodig formalisme, de kostprijs en de duurtijd te beperken, zodat drempels zoveel als mogelijk worden beperkt. Daardoor wordt de (kandidaat-)huurder maximaal in staat gesteld om zijn rechten te doen naleven.

Door de mogelijkheden tot bescherming van de belangen van de huurder te versterken, kan verder ruimte voor een vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel ontstaan. Foutieve beslissingen van de verhuurder zullen immers ook versterkt kunnen worden gecorrigeerd. Een nadeel is weliswaar dat de controle achteraf plaatsvindt en verloopt na individueel initiatief.

Tijdens de focusgroepen werd bovendien gewezen op de impact en mogelijke risico's van de geschetste procedure. Voor de Afdeling Toezicht betekent de uitwerking van een volledige administratieve procedure in eerste instantie een sterke uitbreiding van het takenpakket. In deze procedure zullen bovendien de nodige garanties moeten worden ingebouwd om het recht op verdediging te

waarborgen (bv. een hoorrecht). Voor de Vlaamse overheid betekent dit dat bijkomende middelen en personeelscapaciteit zullen moeten worden vrijgemaakt.

Een risico is daarnaast dat een parallel circuit ontstaat waarbij beslissingen zowel binnen de administratieve procedure (inclusief de Raad van State), als voor de (vrede)rechter worden aangevochten. Momenteel geldt daarbij dat de verhaalprocedure enkel van toepassing is voor de kandidaat-huurder. De situaties waarin een verhaal kan worden ingesteld, blijven bijgevolg beperkt tot beslissingen die het sluiten van een sociale huurovereenkomst voorafgaan (bv. een weigerings- of schrappingsbeslissing). De vrederechter is daarentegen bevoegd voor geschillen die voortvloeien uit de huurovereenkomst. De weg naar de vrederechter is dus alleen toegankelijk voor een zittende huurder.

Het gevaar bij de instelling van een administratieve procedure die betrekking heeft op het gehele sociaal huurstelsel bestaat meer bepaald uit het feit dat men in beide procedures tot een verschillende beoordeling zou kunnen komen. Toch moet het verschil ten opzichte van de huidige situatie worden gerelativeerd. Ook nu kunnen namelijk reeds overlappingen ontstaan. Dit kan meer bepaald voorvallen wanneer de toezichthouder ambtshalve optreedt tegen een bepaalde beslissing met betrekking tot een zittende huurder en tegen dezelfde beslissing ook een geding werd ingeleid voor de vrederechter.<sup>215</sup>

#### 4.2.8.4 Een herziening van de verhaalsprocedure

Een tweede voorstel houdt in dat een kandidaat-huurder een beoordeling kan vragen aan de toezichthouder omtrent alle mogelijk beslissingen van de verhuurder. De verhaalsprocedure wordt dus niet langer beperkt tot een aantal categorieën van beslissingen. De huidige categorieën lijken daarbij reeds vrijwel alle mogelijke situaties te omvatten, waardoor de omvang van verhaalrecht in feite slechts beperkt toeneemt. Een generieke omschrijving van de verhaalsmogelijkheid kan echter wel zorgen voor een vereenvoudiging van de regelgeving.<sup>216</sup> Zittende huurders zouden zich bij dit voorstel nog steeds moeten wenden tot de vrederechter.

De procedure zelf moet dan weer worden omgevormd tot een georganiseerd administratief beroep. Het geven van een 'second opinion' wordt daartoe ingewisseld voor de mogelijkheid voor de toezichthouder om de bestreden beslissing te schorsen en te vernietigen, net zoals op heden het geval is wanneer de verhuurder zijn beslissing niet aanpast. Om de autonomie van de sociale verhuurder te respecteren, kan dit beroep eveneens worden gekoppeld aan de voorwaarde dat vooraf bij de sociale verhuurder een klacht werd neergelegd. Pas bij afwijzing zou de kandidaat-huurder zich dan tot de toezichthouder kunnen richten.

In vergelijking met het eerste voorstel is het laatste scenario beperkter. Het richt zich specifiek op enkele knelpunten die omtrent de verhaalprocedure werden gesignaleerd. Dit vormt meteen ook de sterkte en de zwakte ervan. De voordelen zijn met name dat een vereenvoudiging van de reglementering kan worden gerealiseerd en dat de administratieve lasten voor de toezichthouder afnemen. Ook de invoering van de vereiste van een interne klacht kan als positief worden beoordeeld vanuit de autonomie van de verhuurder. In vergelijking met het eerste voorstel zullen er allicht ook geen bijkomende middelen vanwege de Vlaamse overheid noodzakelijk zijn en wordt het risico op overlappingen met de procedure voor de vrederechter beperkt.

Alle problemen van de verhaalprocedure worden echter niet aangepakt. Zo wordt ten eerste niet verholpen aan het probleem van de inconsistentie van de beroepsuitspraken. Het belangrijkste probleem is echter dat de procedure alleen openstaat voor kandidaat-huurders. Voor zittende huurders wordt

---

<sup>215</sup> Bovendien kan worden beargumenteerd dat een door de toezichthouder geldig verklaarde beslissing ook meer kans maakt op bevestiging door de vrederechter. Dit terwijl de verhuurder zich voor de bevestiging van bepaalde beslissingen, zoals van de opzegging met oog op een effectieve uithuiszetting, hoe dan ook tot de vrederechter zal moeten wenden.

<sup>216</sup> In de huidige omschrijving worden ook telkens de gevolgen omschreven wanneer het verhaal wordt ingewilligd en de verhuurder akkoord is. Ook dit zou wegvallen.

bijgevolg geen versterkte mogelijkheid gecreëerd om het recht te mobiliseren en hun belangen te doen naleven. Dit ondanks het feit dat de bestaande procedures (nu reeds) als ontoereikend worden beschouwd.

#### 4.2.8.5 Versterking van het doelpubliek

De controle op de uitoefening van de opdracht van de sociale verhuurder wordt zoals gezegd georganiseerd op verschillende niveaus. Op een individueel niveau is er de mogelijkheid tot een klacht bij de ombudsman en het instellen van een procedure bij de vrederechter. Het sociaal huurstelsel voorziet bovendien in een bijzondere vorm van rechtsbescherming (de verhaalprocedure bij de toezichthouder) die moet toelaten dat ook de kandidaat-huurder zijn rechten kan laten naleven. Verder behoort het tot de taak van de afdeling Toezicht om te waken over de publieke belangen, waartoe men ambtshalve kan optreden indien inbreuken worden vastgesteld. Eerder werden verschillende beperkingen en drempels aangeduid die de realisatie van een effectieve rechtsbescherming bemoeilijken.

Tijdens de focusgroepen benadrukten huurdersorganisaties een bijkomend knelpunt. Zij stelden meer bepaald dat de uitgewerkte controlemechanismen te weinig rekening houden met de beoogde doelgroep, die zich doorgaans in een zwakke positie bevindt. Het risico bestaat bijgevolg dat de (kandidaat-)huurder niet over de nodige 'bureaucratische competenties' beschikt om zijn rechtsbescherming te organiseren en de nodige stappen te zetten om zijn belangen te doen beschermen. In het bijzonder signaleren huurdersorganisaties dat de aandacht voor de kennis en de kennismogelijkheden van de sociale huurreglementering momenteel te beperkt is. Het wegwerken van drempels bij de betwistingsmogelijkheden vindt men belangrijk, maar wordt als onvoldoende beschouwd om een effectieve bescherming te garanderen. Dergelijke procedures ziet men veeleer als een laatste stap, waaraan maatregelen moeten aan voorafgaan om het doelpubliek van de sociale huisvesting te versterken bij het doen naleven van hun rechten. Aansluitend stelde men vast dat in andere landen informatie- en inspraakmogelijkheden zijn uitgewerkt op niveau van huurdersgroepen. De Nederlandse Overlegwet kent aan huurdersgroepen bijvoorbeeld een aantal formele basisrechten toe inzake informatie, overleg met en advies aan de verhuurder.

Op de geschetste problematiek wordt in de Vlaamse context reeds (deels) een antwoord geboden door het bestaan van het toezicht. Door dit controlemechanisme wordt vermeden dat een individuele (kandidaat-)huurder zelf juridische stappen moet zetten om onterechte beslissingen te corrigeren. Ambtshalve controle uitvoeren betekent immers dat de overheid eventuele fouten eigenhandig (via de toezichthouder) kan rechtzetten. In principe zal de afdeling Toezicht echter alleen op eigen initiatief optreden. Controle door de toezichthouder kan dus niet worden opgestart naar aanleiding van een concrete klacht. Wanneer toch een klacht wordt ingediend bij de toezichthouder, dan zal men de (kandidaat-)huurder doorverwijzen naar de sociale verhuurder. De mogelijkheid bestaan dan wel dat de toezichthouder toch het initiatief neemt om op te treden, maar hierover bestaat geen zekerheid. Om de doelgroep verder te ondersteunen, stelden sommige actoren dan ook twee maatregelen voor.

Een eerste optie is om een versterkte informatieverplichting op te nemen onder de verhuurdersverplichtingen en/of de basisbegeleidingstaken. Momenteel geldt in de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit slechts een fragmentair geregelde informatieverplichting (met betrekking tot de renovatie en de huurprijsberekening, naast de mogelijkheid tot inzage in het kandidatenregister). De bedoeling is dat de voornoemde verplichting een algemeen karakter heeft en betrekking heeft op alle aspecten van de rechten en verplichtingen als huurder (bv. ook de mogelijkheid om bij huurdersbonden aan te kloppen). Ook zou deze taak op een actieve en laagdrempelige wijze moeten worden opgevat. We merkten reeds op dat informatieverstrekking daarom best mondeling kan verlopen.<sup>217</sup> Naast een mondelinge toelichting kunnen (kandidaat-)huurders bijkomend schriftelijk (digitaal)

---

<sup>217</sup> Als voorbeeld kan hier ook verwezen worden naar het Waalse Sociaal Huurbesluit, waar uitdrukkelijk wordt ingezet op mondelinge informatieverstrekking in kader van het onthaal van nieuwe huurders (artikel 2 Waalse Sociaal Huurbesluit).



worden geïnformeerd. De Vlaamse overheid zou hierbij een ondersteunende rol kunnen spelen, door bijvoorbeeld een laagdrempelige toelichting (brochure) op te stellen en deze verder te verspreiden via sociale verhuurders (zie onderdeel 4.2.5.2).

Een tweede voorstel bestaat uit het versterkt inzetten op huurdersparticipatie. Momenteel is de regeling daaromtrent nog erg vrijblijvend.<sup>218</sup> In eerder onderzoek van het Steunpunt Wonen werden reeds mogelijke beleidsopties en -consequenties geschetst.<sup>219</sup> Tijdens de focusgroepen stelden huurdersorganisaties voor om in navolging van de Nederlandse Overlegwet huurderscomités op te richten. Aan de huurderscomités kunnen dan bepaalde rechten inzake informatie, overleg en advies worden toegekend. In Nederland hebben deze rechten meer bepaald betrekking op collectieve aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld de renovatie van een wooncomplex of de verdeling van onderhoudskosten. Wanneer een dergelijke aangelegenheid zich voordoet, moet de sociale verhuurder het huurderscomité voorafgaandelijk informeren en om een advies vragen. De sociale verhuurder is vervolgens niet verplicht het advies te volgen, maar is bij afwijking wel gebonden tot een bijzondere motiveringsplicht. Door de verplichting om bepaalde beslissing vooraf af te toetsen, wordt beter gegarandeerd dat alle relevante belangen aan bod komen bij de besluitvorming. Naar aanleiding van het advies van het huurderscomité kan de verhuurder ook overwegen om zijn initiële beslissing bij te sturen. Uiteindelijk kan het effect zo zijn dat de belangen van de huurder in een vroeg stadium en op een collectief niveau worden beschermd, zonder dat achteraf een beroep op een juridische procedure noodzakelijk is.

#### 4.2.8.6 Het toezicht

De Vlaamse overheid heeft zoals gezegd tot taak om ervoor te zorgen dat sociale verhuurders hun opdracht naar behoren invullen. De keuze voor de uitvoering van de bepaalde opdrachten via private instellingen, betekent immers niet dat de overheid zou ontdaan zijn van de eigen verplichtingen in kader van het grondrecht op wonen.

Het uitgeoefende toezicht is verbonden aan de erkenning van sociale woonorganisaties en kan, wanneer wordt vastgesteld dat niet meer is voldaan aan de erkenningsvoorwaarden, ertoe leiden dat de erkenning wordt introkken. In minder ernstige gevallen kunnen andere sancties worden opgelegd, zoals een schorsing of vernietiging van de beslissingen van de sociale verhuurder die strijdig zijn met de toepasselijke regelgeving of het algemeen belang. In graad van beroep kan de sociale verhuurder op zijn beurt de vernietiging van een beslissing van de toezichthouder vragen bij de minister bevoegd voor wonen (artikel 8 Toezichtsbesluit). Tegen de beslissing van de minister kan vervolgens een beroep tot schorsing of vernietiging worden ingesteld bij de Raad van State.

De toetsingsbevoegdheid van de toezichthouder omvat verder zowel een controle van de wettigheid, als van de verenigbaarheid met het algemeen belang. Dit betekent ten eerste dat het toezicht zal aftoetsen of de bestreden beslissing conform de geldende regelgeving werd genomen. Als gevolg van het feit dat sociale verhuurders een taak van algemeen belang uitoefenen, zal de bestreden beslissing meer bepaald worden afgetoetst aan alle hiërarchisch hogere normen, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het belang hiervan is dat uit de beginselen van behoorlijk bestuur een zekere *contra legem*-werking kan voortvloeien, die de strikte toepassing van de regelgeving kunnen milderen. De toezichthouder oefent dus geen wettigheidscontrole uit in de enge zin, maar veeleer een rechtmatigheidscontrole. Hierbij zal ook de afweging die de toezichthouder maakt tussen de toepassing van het sociaal huurstelsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden beoordeeld.

Wanneer de sociale verhuurder over een zekere beslissingsruimte beschikt, dan kan de toezichthouder ten tweede overgaan tot een beoordeling van de opportuniteit van de omstreden beslissing. Dit houdt

<sup>218</sup> Zie: artikel 4 §3 Vlaamse Wooncode en artikel 6 §1, 11° t.e.m. 14° van het ministerieel besluit van 21 december 2007.

<sup>219</sup> DEBUSSCHERE, E., VANDEKERCKHOVE, B. & VAN BORTEL, G., *Huurdersparticipatie in de sociale huisvesting*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven, 2009, 56 p.



in dat de beslissing wordt afgetoetst aan het algemeen belang. De toezichthouder kan daarbij zijn appreciatie in de plaats stellen van de appreciatie door de sociale verhuurder. De mogelijkheid om de opportuniteit te toetsen, bestaat verder alleen in kader van discretionaire bevoegdheden. Wanneer het daarentegen gaat om een gebonden bevoegdheid, dan geldt dat de toezichthouder eveneens geen appreciatiemarge heeft en alleen kan optreden in kader van de rechtmatigheidscontrole.

De manier waarop men toezicht uitoefent, is evenwel voorwerp van discussie. Verhuurdersorganisaties stelden in de eerste plaats dat de toezichthouder zich soms te rigide zou opstellen, zonder oog te hebben voor het doel van de norm in kwestie. Samen met de Vlaamse Woonraad vragen zij dat het toezicht meer gericht zou zijn op het behoorlijk uitoefenen van de publieke opdracht.<sup>220</sup> De vraag is echter of het onderliggende probleem wel degelijk bij de manier van handhaving van de regelgeving gelegen is. Het gedetailleerde en omvattende karakter van de sociale huurreglementering betekent namelijk dat er maar in zeer beperkte mate discretionaire bevoegdheden bestaan. Dit geldt voor de sociale verhuurder, maar evenzeer voor de toezichthouder die bij gebonden bevoegdheden zelf evenmin een appreciatiemarge overhoudt (tenzij in kader van de beginselen van behoorlijk bestuur). Een afbouw van het strikte regelgevende kader kan voor dergelijke problemen een oplossing betekenen.

Een tweede discussiepunt houdt verband met de vraag hoe het toezicht op de appreciatiemarge van de verhuurder moet worden georganiseerd. Verhuurdersorganisaties vinden dat de toegekende autonomie momenteel al te zeer wordt uitgehold via de toetsing aan het algemeen belang (opportuniteitscontrole) en de beginselen van behoorlijk bestuur (rechtmatigheidscontrole). Volgens hen zou toezicht zich vooral moeten richten op beslissingsprocessen en (in mindere mate) op de conformiteit van genomen beslissingen met de regelgeving (wettigheidscontrole). Huurdersorganisaties beklemtonden op hun beurt dat de Afdeling Toezicht ook het algemeen belang en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als toetsingscriteria moet hanteren. Zij leggen veeleer de nadruk op de bescherming van de sociale huurder, die een zwak profiel heeft en die zelf te weinig in staat zou zijn om zijn belangen te doen naleven, eerder dan op de autonomie van de verhuurder.

Om de autonomie van de verhuurder te verzoenen met de bescherming van de belangen de huurder, werden in de literatuur en in de focusgroepen twee mogelijk pistes verkend. In een eerste voorstel wordt de mate van toezicht gekoppeld aan de mate van autonomie. Dit door verschillende vormen van toezicht uit te werken. Het tweede voorstel legt daarentegen meer de nadruk bij de beslissingsvrijheid van de verhuurder. Bij toekenning van autonomie aan de verhuurder, zou de appreciatiemarge van de toezichthouder namelijk worden beperkt.

#### 4.2.8.7 Een getrappt toezichtssysteem

In de literatuur wordt voorgesteld om te werken met een getrappt toezichtssysteem.<sup>221</sup> Het systeem is risico-gericht en houdt rekening met de mate van autonomie en het belang van de onderliggende bepalingen binnen het sociaal huurstelsel. Als uitgangspunt geldt meer bepaald dat aan verhuurders in eerste instantie vertrouwen wordt gegeven om hun opdracht van algemeen belang in te vullen. Net zoals op vandaag het geval is wordt het toezicht dan ook *a posteriori* uitgeoefend door de toezichthouder. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt een voorafgaandelijke toetsing door de toezichthouder ingebouwd. Dit zal met name het geval wanneer aan de sociale verhuurder een dermate grote vrijheid wordt geboden dat hij kan afwijken van essentiële aspecten van het sociaal huurstel.

De autonomie van sociale verhuurders kan namelijk niet alleen worden verhoogd door een afbouw van het gedetailleerde regelgevende kader. Autonomie kan daarentegen ook worden opgevat op een

---

<sup>220</sup> VLAAMSE WOONRAAD, Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van het toezicht bepaald in artikel 29bis Vlaamse Wooncode, Brussel, 2011, 3.

<sup>221</sup> VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 235-236.

manier waarbij in de regelgeving zelf afwijkmogelijkheden worden ingebouwd. Eerder werd bijvoorbeeld voorgesteld om de verhuurder toe te laten om omwille van billijkheidsredenen af te wijken van de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden (zie onderdeel 4.2.2.7). Ook in de huidige regelgeving bestaan daarvan voorbeelden.<sup>222</sup> Door de billijkheid op te nemen als afwijkggrond wordt de flexibiliteit verhoogd en kan de verhuurder in individuele dossiers tot een meer rechtvaardige beslissing komen. Tegelijk neemt de nood af om alle mogelijk uitzonderingen in het sociaal huurstelsel zelf op te nemen. Het voorzien een verhoogd of zelfs voorafgaandelijk toezicht maakt tot slot controle mogelijk, waardoor willekeur wordt vermeden.

Het voorgestelde systeem sluit aan bij bestaande vormen van toezicht.<sup>223</sup> Het gaat dus om vertrouwde mechanismen. Concreet ziet men drie categorieën van toezicht:

- Basistoezicht. Een eerste categorie van toezicht is vergelijkbaar met het toezicht zoals dat momenteel wordt uitgeoefend. De bedoeling is dat deze vorm van toezicht de norm is en van toepassing is op de meeste beslissingen van sociale verhuurders. De toezichthouder kan beslissingen van de sociale verhuurder daarbij toetsen op vlak van rechtmatigheid (wettigheid en algemene rechtsbeginselen) en de conformiteit met het algemeen belang (opportuiniteitsoordeel). Inbreuken kunnen aanleiding geven tot een schorsing of vernietiging van de beslissing (cf. artikel 29bis Vlaamse Wooncode).
- Verhoogd toezicht. In gevallen van verhoogde autonomie moet de sociale verhuurder de invulling van zijn beslissingsbevoegdheid specifiek motiveren. Een versterkte motiveringsplicht laat beter toe om controle uit te oefenen op de inhoud van beslissing. Wanneer de toezichthouder vaststelt dat de autonomie niet correct wordt ingevuld, kan hij opleggen dat alle soortgelijke beslissingen hem gedurende een bepaalde periode moeten worden voorgelegd (goedkeuringstoezicht). Eventueel kan deze vorm van toezicht ook worden gekoppeld aan een meldingsplicht. De toezichthouder wordt daardoor eveneens beter in staat gesteld om controle uit te oefenen op de beslissing. Net als bij het basistoezicht blijft een controle *a posteriori* echter de regel.
- Goedkeuringstoezicht. De strengste vorm van toezicht is gekoppeld aan situaties waarin de verhuurder een verregaande vorm van autonomie uitoefent. Hier worden een (beperkt aantal) gevallen bedoeld waarin de verhuurder de bevoegdheid krijgt om af te wijken van essentiële aspecten van het sociaal huurstelsel. In dergelijke gevallen zal men op voorhand toestemming moeten vragen aan de toezichthouder, die op zijn beurt een garantie vormt tegen willekeur.

Het voorgestelde systeem vertrekt vanuit de belangen van de (kandidaat-)huurder. Naarmate de autonomie toeneemt, zal namelijk ook de mate van het toezicht toenemen. Op die manier wordt beantwoord aan de vaststelling dat een grotere autonomie gepaard gaat met een groter risico op een foutieve invulling van de taken die aan de sociale verhuurders werden toevertrouwd. Vanuit de afdeling Toezicht werd wel opgemerkt dat een goedkeuringstoezicht niet mogelijk is met het huidige aantal toezichthouders.

#### 4.2.8.8 De omvang van de toetsingsbevoegdheid

Een tweede voorstel vloeit voort uit de discussie omtrent de appreciatiemarge waarover de toezichthouder beschikt bij de uitoefening van zijn controletaken. Verhuurdersorganisaties menen namelijk dat in die gevallen waarin de regelgever een beslissingsruimte aan de sociale verhuurder toekent, de geboden appreciatiemarge niet mag worden gecontroleerd. Dit standpunt betekent concreet dat de toezichthouder de eigen appreciatie niet in de plaats mag stellen bij zijn beoordeling van een omstreden beslissing. Voor zover een beslissing binnen de appreciatiemarge van de sociale verhuurder

<sup>222</sup> Bv. De versnelde toewijzing omwille bijzondere omstandigheden van sociale aard (artikel 24 §1 Kaderbesluit Sociale Huur).

<sup>223</sup> Cf. artikel 12 §1, vijfde lid; artikel 22, derde lid en artikel 24 §1, Kaderbesluit Sociale Huur.

blijft, moet de toezichthouder daarentegen de beslissing in kwestie en de toegekende autonomie respecteren.

Het gevolg hiervan is dat de toetsing door de toezichthouder zich moet beperken tot een marginale toetsing. Een dergelijke toetsing houdt in dat de controlerende instantie alleen nagaat of men in redelijkheid tot een bepaalde beslissing kon komen. Slechts wanneer een beslissing niet op de juiste manier is tot stand gekomen of wanneer ze *kennelijk* de toegekende beslissingsmarge te buiten gaat, kan men optreden. Een voorbeeld uit het sociaal huurstelsel kan gevonden worden bij de mogelijke uitzonderingen omwille van billijkheidsredenen. Een volle toetsingsbevoegdheid heeft tot gevolg dat de toezichthouder een opportuniteitsoordeel heeft en dat hij de beslissing in kwestie kan afmeten ten opzichte van de eigen notie van billijkheid. Bij een marginale toetsing zal de toezichthouder daarentegen slechts kunnen optreden wanneer de gehanteerde billijkheidsnotie kennelijk onredelijk is (of wanneer de beslissing niet in overeenstemming is met het recht).

Verder wordt de huidige toetsingsbevoegdheid van de afdeling Toezicht reeds omschreven in de Vlaamse Wooncode. De Vlaamse Wooncode stelt dat de toezichthouder een beslissing kan schorsen of vernietigen *wanneer hij die beslissing in strijd acht met de wetten, decreten, statuten of het algemeen belang* (artikel 29bis §3, eerste lid, Vlaamse Wooncode). In eerste instantie wordt dus duidelijk een toetsing van zowel de rechtmatigheid als de opportuniteit van de beslissing in kwestie bedoeld. De Wooncode bepaalt echter ook dat een schorsing of vernietiging van een beslissing op grond van een inbreuk op het algemeen belang (dus in kader van een opportuniteitstoetsing) alleen kan wanneer de bestreden beslissing *manifest onverenigbaar is met de goede werking van de sociale verhuurder, of als de impact van die beslissing resulteert in een negatief beeld voor de sociale verhuurder* (artikel 29bis §3, derde lid, Vlaamse Wooncode). De decreetgever heeft zo de gevallen waarin een beslissing kan worden vernietigd in kader van een toetsing aan het algemeen belang (of de opportuniteit) willen beperken. De precieze draagwijdte van deze bepaling blijft echter enigszins onduidelijk en geeft dus ook aanleiding tot discussie.

Anders dan verhuurders vinden huurdersorganisaties namelijk dat de toezichthouder ten volle over de opportuniteit van een beslissing moet kunnen oordelen en desgevallend deze beslissing moet kunnen vernietigen. Ook wanneer een beslissing tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de verhuurder behoort, zou de toezichthouder bijgevolg op basis van een eigen appreciatie moeten kunnen oordelen. Zoals aangehaald leggen huurdersorganisaties dan ook veeleer de klemtoon op de bescherming van de sociale huurder. Als verantwoording verwijzen zij naar de doelstellingen van de sociale huur, waarbij de finaliteit is om huisvesting aan te bieden voor woonbehoeftigen. Het doelpubliek zijn personen met een zwak profiel die zelf te weinig in staat zouden zijn om hun belangen te doen naleven. Door de bedoelde beslissingen kan bovendien hun recht op wonen in het gedrang komen.

Aansluitend werd de vraag gesteld of de overheid wel kan volstaan met een beperkende invulling van het toezicht. Juridisch (en politiek) blijft de Vlaamse overheid namelijk verantwoordelijk voor de verwezenlijking van het recht op wonen. De overheid zal hierbij moet rekening worden gehouden met het standstill-beginsel: handelingen die de bestaande maatregelen ter realisatie van het grondrecht op wonen aanzienlijk verzwakken of verminderen zijn (juridisch) niet verantwoordbaar. Dit betekent echter niet dat de overheid de controle op de uitvoering van de taken van sociale verhuurders niet op een andere wijze zou kunnen invullen. Op voorwaarde dat de bescherming van het grondrecht op wonen op eenzelfde niveau blijft, lijken ook andere mechanismen, zoals een marginale toetsing gekoppeld aan netwerksturing, monitoring en beoordeling van resultaten (zie onderdeel 4.3.2.5), bijgevolg niet principieel te kunnen worden uitgesloten.

Ter referentie kan tot slot worden meegegeven dat binnen het traditioneel administratief toezicht een volle toetsing (opportuniteits- en rechtmatigheidscontrole) als uitgangspunt geldt. Dit is logisch aangezien het gaat om toezicht op overheidsbeslissingen door een hiërarchisch hogere overheid. Daartegenover staat dat de controle op overheidsbeslissingen door de rechterlijke macht in principe slechts

marginaal gebeurt. De rechter zal de opportuniteitsbeoordeling door het democratisch aangestelde bestuur namelijk moeten respecteren. Bij geschillen waarin de grondrechten betrokken zijn, kan de rechter echter een grotere beoordelingsbevoegdheid krijgen. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vloeit zo voort dat de rechter ten volle kan oordelen over een geschil waarin het recht op wonen rechtstreeks betrokken is (bv. wanneer een sociale verhuurder zijn woning dreigt te verliezen).<sup>224</sup>

## 4.3 Voorstel voor een meer ingrijpende herziening

### 4.3.1 Krachtlijnen van het voorstel en globale reacties daarop

Hierna formuleren we een globaal voorstel dat een antwoord tracht te bieden op meerdere knelpunten tegelijkertijd en maximaal tegemoet komt aan de hoger geformuleerde principes en condities. Het voorstel combineert wijzigingen op vlak van inschrijving, voorkeur, toewijzing, schrapping, actualisatie en weigering en betekent een radicale omslag ten opzichte van het huidige systeem. Het kan worden samengevat in vier krachtlijnen.

1. Centraal in dit voorstel is dat woningen *op een andere manier worden toegewezen*. De grote meerderheid van de toewijzingen (verder ‘standaard toewijzingen’) gebeurt daarbij volledig geautomatiseerd, volgens een mathematisch model dat uitgaat van punten. De overige toewijzingen gebeuren na advies van een (lokaal of regionaal) toewijzingscomité op basis van een uitgewerkt dossier en volgens vooraf vastgelegde principes.
2. Een ander groot verschil met het huidige sociaal huurstelsel is dat er voor de klant veel meer ruimte komt voor keuzevrijheid en dat ook de verantwoordelijkheid meer dan nu bij de klant zelf komt te liggen. Het voorstel betekent dus een wijziging van een aanbodgestuurd naar een *vraaggestuurd* model.
3. Er wordt gekozen voor een *maximale digitalisering*, en dit zowel voor de inschrijving als voor de bekendmaking van het woningaanbod, de kandidaatstelling en de toewijzing.
4. Het *toezicht* op de toepassing van het sociaal huurstelsel door de verhuurders ligt minder dan nu op de individuele beslissingen en verschuift naar een marginale toetsing van beslissingen.

Hoe deze krachtlijnen in de praktijk kunnen worden omgezet, lichten we hierna meer in detail toe.

Hoger is uitgelegd hoe dit voorstel tot stand kwam, als resultaat van de inventaris van knelpunten en geïnspireerd op theoretische literatuur. Een eerste ontwerp van het voorstel werd in de loop van januari 2017 voorgelegd aan een brede waaier van actoren tijdens vier focusgroepen. Het doel van deze besprekingen was om de voor- en nadelen van het voorstel in kaart te brengen, te zien of er een draagvlak voor bestaat en het bij te sturen en verder te verfijnen op basis van de input van de deelnemers.

Algemeen menen we te mogen stellen dat het voorstel voor een ingrijpende herziening zoals we het aan de focusgroepen voorlegden, positief onthaald werd. Meerdere deelnemers reageerden dat enkel met dergelijke radicale keuzes een oplossing mogelijk is voor de knelpunten die worden vastgesteld. Termen als ‘*vernieuwend*’, ‘*zinvol*’, ‘*genegen*’, ‘*voorkeur t.o.v. de beperkte wijzigingen*’ werden gebruikt. Tegelijkertijd werd ook gewezen op de risico’s (‘*Het uitgangspunt is niet gek, maar je kan er ook perverse effecten mee bereiken*’) en vooral op de nood aan verdere uitklaring van een aantal

---

<sup>224</sup> Daarnaast kan het recht op wonen ook onrechtstreeks in het geding zijn en meespelen bij de belangenafweging door de rechter (bv. bij discussies omtrent herstellingskosten) (BERNARD, N., “Pas d’expulsion de logement sans controle juridictionnel - le droit au logement et la cour européenne des droits de l’homme”, *Red. trim.dr.h.* 2009, 527 en VANDROMME, T., *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, 92-93).

onderdelen. Gezien de radicale breuk met het huidige sociaal huurstelsel werd ook aangedrongen op een goed uitgewerkte overgangsregeling.

In het voorstel zoals we het hierna opnemen zijn de reacties van de deelnemers aan de focusgroepen al verwerkt. Het is na deze bijsturing niet meer opnieuw voorgelegd aan de actoren. En ook in dit bijgestuurde voorstel blijven er nog heel wat vragen. Al deze vragen zijn mee opgenomen in onderstaande toelichting bij de inhoud van het voorstel. Indien het beleid in de richting van dit ingrijpende voorstel wenst verder te gaan, is dus nog bijkomend beleidsvoorbereidend werk vereist.

### **4.3.2 Inhoud van het voorstel**

#### **4.3.2.1 Vraaggestuurd**

##### *Voorstel*

Het voorstel houdt in dat de kandidaat-huurder niet meer zoals vandaag een voorkeur opgeeft bij de inschrijving, maar permanent de kans heeft om zijn voorkeur te laten spelen. De voorgestelde werkwijze is dat telkens wanneer een woning vrijkomt het aanbod voor een standaard toewijzing (zie verder) bekend wordt gemaakt en dat wie ingeschreven is in het register zelf beslist om zich al dan niet kandidaat te stellen voor deze woning. Die bekendmaking zou daarbij via diverse kanalen verlopen, waarvan een centrale website het voornaamste is (zie verder). Van de kandidaat-huurders die zich aanmelden, gaat de woning naar de kandidaat met het hoogste puntenaantal (zie verder). Op dat ogenblik wordt het automatisch berekende puntenaantal gecontroleerd.

Met deze werkwijze verdwijnt de wachtlijst voor een sociale woning. Personen die voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden kunnen zich kandidaat stellen voor woningen, maar er is geen wachtlijst meer die chronologie als uitgangspunt neemt (chronologie blijft wel spelen, zie verder). Met de afschaffing verdwijnt ook de actualisatie van de wachtlijst. Dit neemt niet weg dat op regelmatige tijden kan gevraagd worden of de kandidaat zijn inschrijving nog wenst te behouden. Bovendien is een permanente actualisatie van het register via koppeling aan administratieve data voorzien (zie ook verder).

##### *Varianten*

Twee varianten zijn denkbaar. De eerste variant houdt in dat alle woningen worden bekend gemaakt aan alle kandidaat-huurders. Duidelijke vermelding van de woningkenmerken (ligging, grootte, basis-huurprijs, ...; zie verder) moet de kandidaat-huurders toelaten om te weten of ze in aanmerking komen en te beslissen of ze geïnteresseerd zijn. Een vaak gehoorde bezorgdheid bij de deelnemers van de focusgroepen was dat dit waarschijnlijk bij elk woningaanbod zal leiden tot een groot aantal kandidaten en dat dit kan ontmoedigen om ingeschreven te blijven. Op zich is dit niet negatief. Wie slechts een laag puntenaantal heeft, weet zo dat hij op korte termijn niet op toewijzing moet rekenen. Voor wie wel een hoog puntenaantal heeft, zijn er meerdere mogelijkheden om te voorkomen dat men zich kandidaat stelt voor een woning waarvoor men geen of weinig kans maakt. Zo moet vooreerst voor de kandidaten duidelijk zijn waar de woning gelegen is en welke groepen hiervoor in aanmerking komen. We denken daarvoor aan een soort label gebaseerd op rationele bezetting, dat duidelijk maakt voor welk type van gezinnen de woning bestemd is, of de woning geschikt is voor personen met een fysieke beperking, of voor ouderen (bv als de woning gelegen is naast een woonzorgcentrum of dienstencentrum dat diensten aan huis levert), enz. Verder zou het voor kandidaat-huurders duidelijk moeten zijn hoe groot de kans op toewijzing van een woning is, wetende wat hun huidige puntenaantal is (zie verder). Dit kan bijvoorbeeld door tabellen met woningtoewijzingen volgens puntenaantal bekend te maken. Ook zou de software zodanig ontworpen kunnen worden dat bij elke aangeboden woning wordt vermeld hoeveel potentiële kandidaten er zijn voor elk puntenaantal. Dit alles zou de kandidaat-huurder kunnen toelaten een zo realistisch mogelijke beoordeling te maken van de kans op toewijzing.

De andere variant houdt in dat een woning die vrijkomt enkel wordt aangeboden aan de x aantal hoogst gerangschikte kandidaat-huurders, en dat vervolgens de woning wordt toegewezen aan wie zich hier effectief ook kandidaat voor stelt en daarenboven de hoogste punten heeft. Deze laatste werkwijze wordt nu al toegepast door de SVK's en ook sommige SHM's bereiden een toewijzing op deze manier voor. Het voordeel hiervan ten opzichte van de courante werkwijze van SHM's is alvast dat de toewijzingsprocedure minder lang loopt en dat er minder kans is dat de woning leeg staat. Vanuit de afdeling Toezicht wordt opgemerkt dat in deze variant het probleem van de bewijslast blijft bestaan. De verhuurder zal nog steeds moeten blijven aantonen dat aan de kandidaat-huurder een aanbod is gedaan. In de eerste variant is dit niet het geval, hier wordt alle initiatief bij de kandidaat-huurder gelegd. Er mogen absoluut geen fouten zitten in het automatisch berekende puntenaantal, omdat dit bepalend is om al dan niet een aanbod te krijgen.

### *Verantwoording*

De evolutie naar een vraaggestuurd model steunt op het principe om meer keuzevrijheid toe te kennen aan de klant en zo tegelijkertijd ook meer verantwoordelijkheid bij de klant te leggen. Argumenten voor dit uitgangspunt zijn zowel van positieve als van negatieve aard. Bij de positieve argumenten valt te horen dat ook personen met een laag inkomen of in een zwakke positie recht moeten hebben om mee te bepalen waar ze wonen. Dit wordt mede benadrukt omdat het voor deze mensen nog belangrijker dan voor anderen kan zijn om te wonen dicht bij hun werk, dicht bij scholen en andere voorzieningen. Een ander positief aspect is dat mensen zo aangezet worden hun lot zelf in handen te nemen. Men kan het zien als een vorm van empowerment. Volgens vertegenwoordigers van de verhuurders zou de grote meerderheid van de kandidaat-huurders ook perfect in staat zijn om zich in dergelijk systeem in te schakelen.

In het huidige sociale huurstelsel is er al een zekere vorm van keuzevrijheid doordat de kandidaat een voorkeur kan opgeven bij de inschrijving en deze voorkeur ook kan aanpassen. Hoe groot die keuzevrijheid is, hangt echter mee af van de ruimte die de verhuurder daartoe biedt. Daarnaast wordt de keuzevrijheid sterk ingeperkt doordat er maar zeer beperkt mogelijkheden zijn tot weigering van een woningaanbod. Als het aanbod op een slecht moment komt voor de kandidaat-huurder, kan hij moeilijk weigeren. De gevolgen daaraan verbonden zijn immers groot, o.a. dat de kandidaat-huurder het recht op een huurpremie verliest (bij de tweede weigering). De kandidaat-huurder op elk moment de kans geven om al dan niet in te tekenen op een vrijkomende woning betekent in dat opzicht een groot verschil. De kandidaat kan zo ook veel beter rekening houden met wijzigende omstandigheden (bv ingaan op een werkaanbod in een andere gemeente of regio).

Een ander positief effect is dat de verhuurder in een vraaggestuurd systeem via de kandidaatstelling leert over de verwachtingen van de klanten. Zo wordt immers duidelijk welke woningen of wijken gegeerd zijn en welke weinig in trek zijn. Deze informatie kan bijdragen tot een bijsturing van de woningvoorraad in de richting die mee bepaald wordt door de klant. Verder kan men verwachten dat in dergelijk systeem er een impliciete druk is tot het op punt houden of verbeteren van de kwaliteit. In geval van leegstand draait immers de verhuurder op voor de kosten.

Naast deze positieve argumenten liggen ook problemen met de huidige regeling aan de basis van dit voorstel. Daarbij werd vooral verwezen naar problemen als gevolg van weigeringen. Zo blijkt het moeilijk om te oordelen of een weigering voldoende gemotiveerd is of niet, en dit zowel voor de verhuurders als voor het Toezicht, terwijl de gevolgen van weigering voor de kandidaat-huurder bijzonder groot zijn. Eveneens problematisch met het huidige systeem van voorkeur is dat kandidaat-huurders niet kunnen inschatten wat de gevolgen zijn van de voorkeur die ze opgeven, terwijl dit een sterke impact heeft op de duur op de wachtlijst (Heylen, 2016). Dat verhuurders op dit vlak verschillende praktijken hanteren, heeft ook een verschil in behandeling tot gevolg. Sommige verhuurders laten een zeer selectieve keuze toe, zodat het voor sommige kandidaat-huurders lang kan duren voor een



woning wordt toegewezen, maar het dan wel hun uitgelezen voorkeur is. Andere verhuurders hanteren brede voorkeurscategorieën, bv. enkel de gemeente kan gekozen worden, o.a. om te voorkomen dat de wachttijd lang kan oplopen. Maar hier is dan weer het nadeel dat dit aanleiding is tot veel weigeringen, wat vertragingen en administratieve kosten meebrengt.

Omwille van de veelheid van argumenten werd de omslag van een aanbodgestuurd naar een vraaggestuurd model door de deelnemers aan de focusgroepen breed gedragen. Geen enkele deelnemer sprak zich hier tegen uit. De voordelen werden bevestigd en aangevuld. De eerste variant (brede bekendmaking) leek daarbij de voorkeur te krijgen boven de tweede (bekendmaking aan een beperkte groep). Tegelijkertijd werd er ook door velen op gehamerd dat dergelijk model perfect kan werken voor de grootste groep van kandidaat-huurders, maar dat bijzondere aandacht nodig is voor de groep die niet over de nodige capaciteiten beschikt of geen toegang heeft internet. De tijd die vrijkomt bij de verhuurders indien dit voorstel ingang zou vinden, moet de ruimte bieden om zwakke groepen te helpen in hun zoektocht naar een woning. Daarnaast kunnen ook andere organisaties (OCMW, CAW, woonwinkel, ...) een rol opnemen in deze begeleiding (zie ook verder).

Tot slot werd wel nog gewezen op het mogelijke nadeel dat onpopulair patrimonium met dergelijk vraaggestuurd systeem mogelijk zou komen leegstaan. Gezien de woningkwaliteit maar een zeer beperkte invloed heeft op de huurprijs, zal er een veel grotere voorkeur zijn voor de recentere en beter gelegen woningen. Daar tegenover staat dat wie echt dringend een woning nodig heeft, meer kans maakt als de eisen niet te hoog zijn. Dit houdt dus een risico op concentratie van bepaalde groepen in bepaalde wijken in. Het beste antwoord hierop lijkt ons te zijn het globaal op punt stellen van de kwaliteit in alle sociale woningen. Sommigen vinden dit niet realistisch. Zo is het denkbaar dat de verhuurder de kwaliteit niet kan verbeteren, bv omwille van een gebrek aan middelen. Het risico op concentratie van zwakke groepen in bepaalde wijken lijkt in elk geval een terechte zorg in een vraaggestuurd systeem. Het risico daarop neemt ook toe naarmate chronologie een groter gewicht krijgt in de toewijzing (zie verder). Om dit risico te monitoren lijkt het ons aangewezen te zoeken naar een goede indicator voor concentratie en deze op te nemen in het prestatie-meetsysteem (zie 'Verantwoording en toezicht').

#### 4.3.2.2 Standaard toewijzingen

##### *Voorstel*

In het voorstel gebeurt de grote meerderheid van de toewijzingen binnen het standaard systeem. In de focusgroepen werd voorlopig vertrokken van een aandeel van 80%. Bij de verdere concretisering dient er hiervoor nog een goede becijfering te gebeuren. Hoe hoog dit aandeel moet zijn, is mede afhankelijk van andere keuzes (zie verder). Het aandeel kan ook gedifferentieerd worden naargelang het type verhuurder. Tevens lijkt het een goede optie om dit aandeel (binnen een wettelijk vastgelegde vork) mee te laten bepalen op lokaal niveau.

Er blijft een register van kandidaat-huurders, maar dit is één centraal register voor heel Vlaanderen en niet meer gebonden aan de individuele verhuurders. Inschrijven kan bij elke verhuurder (en eventueel ook bij het OCMW, CAW of in de woonwinkel). Bij de inschrijving worden de toelatingsvoorwaarden gecontroleerd. Het register bevat:

- de datum van inschrijving;
- de samenstelling van het gezin;
- bijzondere kenmerken van het gezin die van belang zijn voor het beoordelen van de rationele bezetting (bv. handicap);
- de gegevens die nodig zijn om een puntenscore toe te kennen (zie verder);
- de punten die hiermee overeenstemmen.

Het register is maximaal gekoppeld met centrale databanken om de toelatingsvoorwaarden te controleren en de puntenscore te berekenen. Idealiter zijn alle gegevens digitaal te controleren. Het register



krijgt op vastgestelde tijden (bv één keer per maand, maar ook zelfs dagelijks) een automatische update.

De toewijzing van de woning aan één van de personen die zich hebben aangemeld, gebeurt volgens een eenvoudig puntensysteem. Voor alle kandidaten die voldoen aan de voorwaarde 'rationele bezetting' wordt het puntenaantal berekend. De kandidaat met het hoogste puntenaantal krijgt de toewijzing. Bij een gelijk puntenaantal is de datum van inschrijving doorslaggevend.

Een puntensysteem is een combinatie van criteria en gewichten. De criteria zijn de variabelen waarmee rekening wordt gehouden in de berekening van de punten. De gewichten bepalen het belang dat deze variabelen krijgen in het puntentotaal.

Het is aangewezen het aantal criteria zeer sterk te beperken, omwille van de eenvoud en transparantie (een kandidaat-huurder moet zijn punten kennen en begrijpen), en om alles maximaal geautomatiseerd te laten verlopen. De voornaamste criteria zijn:

- inkomen: hoe lager het inkomen, hoe meer kans op een toewijzing;
- chronologie: hoe langer op de wachtlijst, hoe meer kans op toewijzing;
- lokale binding: kandidaten afkomstig uit de gemeente waar de woning gelegen is, zouden meer kans hebben dan andere.

Bij de deelnemers aan de focusgroepen was er redelijke eensgezindheid over inkomen en chronologie als nodige criteria. Inkomen wordt gezien als een goede indicator voor woonbehoefte. Via dit criterium kan een grotere selectiviteit ingebouwd worden, waarbij de meest behoeftigen meer kansen krijgen. De sociale huisvesting is één van de belangrijkste instrumenten om het recht op wonen te helpen realiseren en daarom moet woonbehoefte het voornaamste criterium zijn, zo wordt geredeneerd. Anderen stellen dat iedereen die voldoet aan de inkomensgrens gelijke kansen moet krijgen en dat een eventuele gewenste grotere selectiviteit ook kan bekomen worden door de inkomensgrenzen te verlagen. Dat in de bijzondere toewijzingen de woonbehoefte het voornaamste criterium is (zie verder), werd door sommigen ook als argument gebruikt om dit criterium geen of minder gewicht te geven in de standaard toewijzingen. In die zin is de hoogte van de verhouding tussen het aantal standaard toewijzingen en het aantal bijzondere toewijzingen mede bepalend voor het gewicht dat wordt toegekend aan inkomen. Bij een hoger aandeel bijzondere toewijzingen zou het criterium inkomen een lager gewicht kunnen krijgen. Meer algemeen werd ook gewaarschuwd geen al te groot gewicht toe te kennen aan woonbehoefte, omdat dit het risico heeft het lokale politieke draagvlak voor sociale huisvesting aan te tasten.

Het politieke draagvlak in stand houden was voor sommige deelnemers ook een belangrijk argument om lokale binding als criterium op te nemen. Een meerderheid van de deelnemers daarentegen pleitte sterk tegen dit criterium, omdat dit vooral de zwakste groepen benadeelt en de mobiliteit afremt. Wordt het criterium mee opgenomen, dan lijkt het ons in elk geval minder sterk te mogen wegen dan de twee andere criteria.

Het voorstel om ook voor chronologie punten toe te kennen, kreeg redelijk veel bijval. Het wordt rechtvaardig geacht dat wie lang wacht op een woning, meer kans moet maken. Toch wordt ook gewezen op de risico's van het criterium chronologie. Het mag niet in die mate spelen dat mensen die het zich kunnen permitteren jaren op een woning te wachten, andere met een grote woonnood voorbij steken, zo wordt opgemerkt. Om dit te voorkomen, mag chronologie nooit te zwaar doorwegen t.o.v. inkomen. Samengevat lijkt dus inkomen te moeten doorwegen, vervolgens chronologie te moeten spelen en het minst lokale binding.

Hoewel deze toewijzingen dus volledig geautomatiseerd verlopen, blijft de Raad van Bestuur van de verhuurder verantwoordelijk voor de toewijzing, maar vooral ook voor de verhuring. De Raad van Bestuur moet dus een toewijzing kunnen weigeren. Dergelijke afwijking moet gemotiveerd worden en onderworpen zijn aan toezicht van het Vlaamse niveau.

Nog verder te bekijken is de vraag met welke frequentie punten moeten worden gewijzigd. Het lijkt niet ideaal dat de punten op elk moment worden aangepast om rekening te houden met een gewijzigde situatie, omdat ze dan een erg volatiel karakter kunnen krijgen. Anderzijds zouden toch soepele aanpassingen mogelijk moeten zijn. Een optie is bv. om de punten eens per maand aan te passen.

#### *Varianten*

De varianten binnen dit voorstel betreffen de vorm van het puntensysteem en dan vooral de verschillen tussen types van verhuurders. Zo kunnen de criteria die worden gehanteerd in het puntensysteem voor SHM's en SVK's volledig dezelfde zijn, maar de gewichten verschillen. Bij SVK's zou bijvoorbeeld het criterium woonbehoefte zwaarder kunnen wegen, bij SHM's chronologie sterker spelen. Daarnaast kan er ook een verschil zijn tussen types verhuurders wat betreft het aandeel standaard toewijzingen. Voor SHM's zou dit hoger kunnen liggen dan voor SVK's. OCMW's, gemeenten en eventueel ook het Vlaams Woningfonds zouden bijvoorbeeld voor hun eigen patrimonium vrij kunnen kiezen wat het aandeel is. Een onderscheid tussen SHM's en SVK's werd door sommige deelnemers van de focusgroepen wenselijk geacht zolang het uitgangspunt blijft dat SVK's eerder zorgen voor een woningaanbod op korte termijn bij een dringende woonnood en SHM's eerder zorgen voor een woning op langere termijn, waarbij SVK-huurders doorstromen naar een SHM-woning. Het argument achter dergelijke 'hiërarchie' is dat huren bij een SVK nog altijd minder woonzekerheid biedt als gevolg van de tijdelijke contracten. Maar ook een andere visie is mogelijk, waarbij voor de toekomst naar meer gelijke behandeling tussen private en sociale huur wordt gestreefd, ook wat betreft de subsidie aan de bewoner (expliciet als huursubsidie, impliciet als verlaagde sociale huur). Het meer (en op termijn volledig) gelijkschakelen van de toewijzingscriteria en gewichten en het poolen van de bijzondere toewijzingen (zie verder) kan een stap zijn in de richting van 'woonmaatschappijen'.

Tijdens de focusgroepen werd ook de mogelijkheid bekeken om de gemeenten of de sociale verhuurders mee te kunnen laten beslissen over het gewicht dat criteria krijgen. Zo zouden ze bijvoorbeeld aan chronologie of lokale binding binnen een vastgelegde marge een hoger of lager gewicht kunnen toekennen. Deze optie heeft het voordeel dat het kan bijdragen tot het lokale draagvlak voor sociale huisvesting. Tijdens de focusgroepen botste deze optie echter op groot verzet bij bijna alle deelnemers, vooral omdat op deze wijze het voordeel van de eenvoud en transparantie grotendeels verdwijnt. Het zou opnieuw betekenen dat regels verschillen tussen gemeenten of tussen verhuurders en dat het voor de kandidaat-huurder veel moeilijker wordt om zijn kansen op een woning in te schatten. De meerderheid van deelnemers vond dat het vastleggen van criteria en punten een Vlaamse bevoegdheid is. Welk gewicht de criteria krijgen, is ook duidelijk een politieke keuze.

#### *Verantwoording*

Aan de basis van dit voorstel ligt het principe van horizontale gelijkheid: iedereen in dezelfde situatie krijgt zo dezelfde kansen. Daarnaast biedt verticale gelijkheid een argument om meer punten toe te kennen naarmate de woonbehoefte groter is.

De deelnemers aan de focusgroepen waardeerden in dit voorstel vooral de eenvoud en de grote objectiviteit bij het toekennen van de grote meerderheid van de sociale woningen. Vragen betroffen enkel de verdere concretisering, o.a. wat betreft het aandeel van de standaardverhuringen en het puntensysteem.

#### **4.3.2.3 Bijzondere toewijzingen**

##### *Voorstel*

Waar de standaard toewijzingen volledig geautomatiseerd en objectief verlopen, is er voor het andere deel van de toewijzingen in dit voorstel uitdrukkelijk ruimte voor interpretatie voorzien. De bedoeling hiervan is de mogelijkheid te hebben dat personen met een grote nood of in een situatie die een bijzondere aanpak vraagt, op een flexibele wijze toch een woning toegewezen krijgen. Flexibiliteit staat

daarbij geenszins gelijk met willekeur, noch mag dit deuren openen voor politiek dienstbetoon. Een weloverwogen beslissing, genomen in samenspraak tussen meerdere actoren en op basis van duidelijke en vastgelegde principes is het uitgangspunt.

Wie in aanmerking komt voor een 'bijzondere toewijzingen', is nog nader te omschrijven, maar het zou alvast om volgende groepen kunnen gaan:

- situaties van hoge urgentie of met hoge prioriteit, bv.
  - daklozen;
  - onbewoonbaarverklaring;
  - uithuiszetting;
- toewijzingen waarvoor een koppeling moet worden gemaakt tussen de bewoner en een specifieke woning (of groep van woningen), bv.
  - woonvormen waarvoor de aanwezigheid van zorg of diensten in de omgeving essentieel is, bv. aanleunwoningen in ouderenzorg, ADL-clusters;
  - collectieve woonvormen, waarbij huidige bewoners mee kunnen bepalen met wie zij samenwonen;
- toewijzingen aan personen met nood aan begeleiding, bv.
  - beschut of begeleid wonen;
  - jongeren die een instelling verlaten;
- toewijzingen naar aanleiding van een bijzondere lokale omstandigheid, bv. ontruiming van een camping of weekendverblijf waar permanent gewoond wordt;
- persoonlijke omstandigheden van bijzondere aard (het huidige artikel 24 §1);
- toewijzingen waarvoor een proefcontract wenselijk geacht wordt.

Aanmelden voor een bijzondere toewijzing kan alleen bij een sociale verhuurder in de regio of gemeente waar men een woning wenst. Het initiatief tot aanmelding kan uitgaan van de persoon zelf of de aanmelding kan gebeuren via een woon- of welzijnsactor. De sociale verhuurder voert een intakegesprek en indien na een eerste screening blijkt dat de toewijzing binnen de definitie kan vallen, wordt een omstandig sociaal dossier opgemaakt. De sociale dienst contacteert daarbij voor zover nodig ook andere lokaal aanwezige actoren. In het intakegesprek dient de kandidaat aan de verhuurder toestemming te geven om informatie op te vragen bij andere actoren. Op deze wijze stelt zich geen probleem met mogelijke inbreuken op de wet op de privacy.

De verhuurder kan een deel van de woningen identificeren als te verhuren binnen het contingent 'bijzondere verhuringen'. Dergelijke voorafgaande identificatie kan gewenst zijn voor woningen die omwille van hun ligging of uitrusting speciaal geschikt zijn voor dienstverlening door een welzijnsactor (bv assistentiewoningen, ADL-woningen, beschut wonen...). De andere woningen kunnen op toevalsbasis worden voorzien voor dergelijke toewijzingen. Bv. De eerste twee woningen die vrij komen in een maand worden voorbehouden voor deze toewijzingen. Woningen van meerdere sociale verhuurders werkzaam in hetzelfde gebied kunnen gepooled worden. Zo zouden bijvoorbeeld in een stad alle bijzondere toewijzingen van de SHM(s) en eventueel ook het SVK gebundeld kunnen worden. Dergelijke pooling heeft als voordeel dat er naar een nog betere match tussen kandidaat en woning kan gezocht worden.

Over de toewijzingen wordt gedelibereerd binnen een 'Lokaal (of regionaal) toewijzingscomité' (we noemen het hier voorlopig 'LTC') en op basis van vooraf bepaalde principes. Die principes dienen vastgelegd te worden in Vlaamse regelgeving, maar er moet ook mogelijkheid zijn om deze lokaal verder te verfijnen of meer toe te spitsen op de lokale situatie.

Het LTC is breed samengesteld. Vanzelfsprekende leden zijn vertegenwoordigers van de sociale verhuurder(s), OCMW, CAW, welzijnsinstellingen. Ook hier weer worden de principes van de samenstelling vastgelegd in de Vlaamse regelgeving, maar wie de functie opneemt, kan lokaal worden bepaald, afhankelijk onder meer van welke actoren lokaal actief zijn. Leden van het LTC zijn steeds

ambtenaren of professionele medewerkers. Indien politiek verkozenen deel zouden uitmaken van dit LTC, bestaat de kans dat dienstbetoon opnieuw binnensluipt. Hier werd tijdens de focusgroepen sterk tegen gepleit.

De vergaderingen van het toewijzingscomité worden voorbereid door de sociale dienst van de verhuurder(s). De voorbereiding omvat:

- de lijst van kandidaat-huurders die in aanmerking komen voor toewijzing met vermelding van hun puntenaantal;
- de bijzondere reden waarom een toewijzing binnen het contingent is aangewezen (bv uithuiszetting, onbewoonbaarverklaring, ontslag uit psychiatrie);
- indien van toepassing: een voorstel om aan deze kandidaat een welbepaalde woning toe te wijzen met argumentatie waarom;
- indien van toepassing: een voorstel om voor deze toewijzing niet de regels van de rationele bezetting te volgen met argumentatie waarom;
- een voorstel voor de wijze waarop de huurder na toewijzing zal worden opgevolgd en (indien van toepassing) begeleid en welke dienst hiervoor zal instaan;
- een voorstel voor de duur van de huurovereenkomst (waarbij enkel wordt afgeweken van een standaard overeenkomst indien daar een voldoende motivatie voor is);
- documenten die het voorgaande staven, bv. het verslag van het conformiteitsonderzoek.

Het toewijzingscomité maakt op basis van bovenstaande informatie een advies op voor de verhuurder met een voorstel van toewijzing, inbegrepen de afspraken die gekoppeld zijn aan deze toewijzing. Deze afspraken kunnen het volgende bevatten:

- wie zal instaan voor de begeleiding;
- of de verhuring gebeurt via een standaard huurcontract dan wel via een huurcontract van beperkte duur (bv zolang als er begeleiding voorzien is);
- op welke momenten de verhuring zal worden geëvalueerd;
- een uitgebreide motivatie voor de beslissing.

Op basis van dit advies beslist de Raad van Bestuur van de verhuurder over de toewijzing. De regel is daarbij dat de Raad van Bestuur dit advies volgt. Net zoals bij de standaard toewijzingen moet de raad de mogelijkheid hebben om (gemotiveerd) dit advies niet te volgen. Over het voldoende gemotiveerd zijn van de beslissing oefent het Vlaams niveau toezicht uit.

Voor verhuringen met een huurcontract van beperkte duur evalueert het LTC de verhuring drie maanden voor de afloop van het contract. Bij positieve evaluatie en wanneer de begeleiding niet langer nodig wordt geacht, wordt de verhuring omgezet in een definitieve verhuring. Betreft het één van de woningen die vooraf werden geïdentificeerd om te verhuren binnen het contingent, dan kan de huurder doorstromen naar een reguliere sociale woning. Hiervoor kan hij zich kandidaat stellen zoals alle andere kandidaten (zie hoger). Om een vlotte doorstroming te voorzien, kan worden overwogen om deze kandidaten bijkomende punten toe te kennen.

Het LTC werkt op basis van een toewijzingsreglement dat o.a. het volgende bevat:

- hoe groot het contingent is;
- welke woningen worden voorbehouden voor dit contingent of hoe wordt bepaald welke woningen hiervoor beschikbaar zijn;
- wie deel uitmaakt van het LTC;
- welke algemene principes gevolgd worden bij de beoordeling en toewijzing.

Wie verantwoordelijk is voor het opmaken van dit LTC hangt af van het niveau waarop het LTC werkzaam is. Er zijn daarvoor drie varianten gedefinieerd en besproken in de focusgroepen.

## Varianten

De voornaamste vraag is op welk niveau het LTC werkzaam dient te zijn. We zien drie mogelijkheden, met elk voor- en nadelen:

1. Elke gemeente heeft een eigen LTC en een eigen toewijzingsreglement. Alle sociale verhuurders actief in de gemeenten maken deel uit van dit LTC. Elke verhuurder brengt een aandeel woningen in om te verhuren op deze manier.

Het voordeel hier is dat maximaal wordt ingespeeld op de lokale situatie. In dit geval is het mogelijk het toewijzingsreglement volledig op maat van de gemeente op te maken en het te laten goedkeuren door de gemeenteraad als democratisch verkozen bestuur. Verder is een voordeel dat de bijzondere verhuringen van meerdere verhuurders die actief zijn binnen de gemeente kunnen gepooled worden. Zo kan voor individuele aanvragen beoordeeld worden of een SVK- dan wel SHM-woning gewenst is.

Tegenover deze voordelen staan echter tal van nadelen. Het voornaamste nadeel hier is dat dit tot een veelheid aan vergaderingen leidt. Sociale verhuurders met een groot werkgebied moeten dan deelnemen aan het LTC in elke gemeente van hun werkgebied. Verder zijn er in dit geval geen mogelijkheden om gemeente-overstijgende beslissingen te nemen, terwijl dit vaak toch aangewezen zal zijn. Deelnemers aan de focusgroepen wezen er ook op dat dit zal leiden tot een brede variëteit aan praktijken en dat het minder efficiënt is de LTC's op deze schaal te organiseren dan op een hoger niveau. Voor de kleinere gemeenten zullen er immers soms maar enkele bijzondere toewijzingen per jaar zijn. Dit maakt het moeilijk ervaring op te bouwen. Tot slot werd opgemerkt dat bij deze variant het risico op afwijkingen en politisering van de toewijzingen groter is dan bij de volgende varianten.

2. Elke sociale verhuurder heeft een eigen LTC en een eigen toewijzingsreglement. Alle gemeenten met woningen van de verhuurder op het grondgebied zijn vertegenwoordigd in het LTC.

Een van de voordelen van deze variant is dat er minder LTC's nodig zijn. Er kan dus efficiënter worden gewerkt en voor de verhuurder betekent dit in vergelijking met vorige variant een tijdsbesparing.

Een nadeel is dat het voor de verhuurders met een groter werkingsgebied quasi onmogelijk is alle gemeenten te laten vertegenwoordigen in het LTC. Ze dienen dus gezamenlijk iemand aan te duiden. Bij gebrek aan consensus zou de grootste gemeente een afgevaardigde namens gemeente/OCMW kunnen leveren. Voor de andere actoren (bv CAW) is het problematisch dat hun werkingsgebied niet samenvalt met het werkingsgebied van verhuurders. Het betekent dus in dit geval voor hen een veelheid aan vergaderingen. Een bemerking van meer inhoudelijke aard is dat het werkingsgebied van de verhuurders niet is afgestemd op een regionale afbakening die relevant is voor het woonbeleid. Zo is er geen mogelijkheid om afwegingen te maken tussen het huisvesten van personen in de stad of in de stadsrand. Eveneens is het in deze variant niet mogelijk om de bijzondere verhuringen te poolen van meerdere verhuurders die actief zijn het gebied.

3. De ideale optie volgens de meeste deelnemers van de focusgroepen is om LTC's aan te stellen op niveau van 'woonregio's'. In dit geval wordt een voldoende schaal gerealiseerd om efficiënt te kunnen werken, kan gemeente-overstijgend gedacht worden en bestaat de mogelijkheid om toewijzingen te poolen over verhuurders. Tevens wordt aangevoerd dat het op dit niveau ook het gemakkelijkste is om politiek dienstbetoon buiten te houden. Het voorbereiden van de LTC's zou in dit geval bijvoorbeeld kunnen toegewezen worden aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden lokaal woonbeleid.

Als voor deze variant wordt gekozen, moeten woonregio's worden gedefinieerd. Het belang van een woonregio als geografische basis voor het woonbeleid is al vaker aangehaald (zie o.a. Vlaamse Woonraad, 2012; Winters et al., 2015). Beleidsmatig wordt deze richting ook mee verkend, o.a. met de afbakening van mobiliteitsregio's en zorgregio's en met het streven naar samenhangende gebieden in de ruimtelijke planning (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017). In het meerjarenplan van het Steunpunt Wonen 2016-2020 is voorzien dat het steunpunt op dit vlak voorbereidend

onderzoek uitvoert. Het is evident dat keuze voor deze variant een langere voorbereidingstijd vraagt dan de twee eerste varianten. Een graduele invoering kan bekeken worden. Zeker op korte termijn kan er daarbij geen sprake zijn van een afzonderlijk bestuursniveau. Wat wel al kan, is dat gemeenten onderling afspreken om woningen op hun grondgebied samen toe te wijzen, daarvoor gezamenlijk een LTC aan te stellen en een gezamenlijk toewijzingsreglement te hanteren. De gesubsidieerde intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS) zouden het voorbereidende werk op zich kunnen nemen, zowel w.b. de voorbereiding van het toewijzingsreglement als de operationele werking van het LTC. Op dit ogenblik vallen de werkingsgebieden van de IGS-projecten niet samen met wat een 'woonregio' zou kunnen zijn (Winters et al., 2015). Maar de regelgeving op de IGS zou kunnen bijgestuurd worden om meer in deze richting te evolueren.

Hoger (bij de standaard toewijzingen) gaven we al aan dat het aandeel bijzondere toewijzingen lokaal (of regionaal) zou kunnen verschillen. Zo zou men bv in gebieden met veel psychiatrische ziekenhuizen of met veel daklozen het aandeel bijzondere verhuringen kunnen verhogen. Ook de beslissing daarover zou kunnen liggen op elk van de drie genoemde niveaus (gemeenten, sociale verhuurders, woonregio).

### *Verantwoording*

Dat een deel van de toewijzingen niet geautomatiseerd kan gebeuren, werd door de deelnemers van de focusgroepen algemeen gedragen. De inventaris van knelpunten toont dat het huidige stelsel onvoldoende flexibiliteit heeft om de diversiteit in problemen aan te pakken. Vele verhuurders springen creatief om met het huidige stelsel om toch enige flexibiliteit te hebben en vernieuwingen te kunnen doorvoeren, maar dit vraagt inspanningen en initiatief en de regelgeving moedigt niet aan. Proefprojecten tonen nochtans wat de meerwaarde van flexibiliteit kan zijn. In de regelgeving zijn in de loop der jaren diverse mogelijkheden ingebouwd, maar dit heeft het stelsel bijzonder complex gemaakt en is aanleiding geworden tot tal van onduidelijkheden. De deelnemers aan de focusgroepen steunen om die reden het voorstel om al deze bijzondere regels weg te snijden en te vervangen door een systeem van bijzondere toewijzingen zoals hier beschreven.

De deelnemers aan de focusgroepen zagen de netwerkbenadering als een goed alternatief voor een te strakke top-down sturing en om maatwerk te kunnen leveren. Dat beslissingen niet bij één actor te leggen, maar bij een groep actoren, betekent dat een concrete situatie of problematiek vanuit vele invalshoeken wordt bekeken en zou de kwaliteit van de beoordeling ten goede komen.

Dat de principes van toewijzing mede lokaal (of regionaal) een invulling kunnen krijgen, zal op lokaal vlak bijdragen tot visievorming. Net zoals bij de lokale doelgroepenplannen en toewijzingsreglementen is het hiervan immers mede de bedoeling de lokale visievorming te stimuleren.

De opsomming van de groepen die kunnen vallen onder de bijzondere toewijzingen maakt duidelijk dat het hier niet enkel gaat over personen met nood aan begeleiding. Over toewijzing aan deze personen was er heel wat discussie. Sommige vertegenwoordigers van de verhuurders wezen er op dat zo de welzijnssector verantwoordelijkheid afschuift op de woonactoren, terwijl welzijnsactoren (en vertegenwoordigers van de overheid) stelden dat dit niet opgaat binnen het Vlaams beleid, dat uitgaat van het maximaal integreren in de samenleving van groepen met een bijzondere behoefte en van het maximaal aanbieden van ambulante zorg in de eigen omgeving ('vermaatschappelijking van de zorg'). De sociale huisvesting heeft voor velen een vanzelfsprekende verantwoordelijkheid in het huisvesten van mensen in een zwakke situatie. Welzijnsactoren van hun kant zijn verantwoordelijk voor zorg en begeleiding. Duidelijke afspraken moeten voorkomen dat verantwoordelijkheden afgewenteld worden. Het lokaal toewijzingscomité lijkt daarvoor een goed platform.

Deelnemers aan de focusgroepen waardeerden ook dat in dit voorstel groepen niet meer zoals in de huidige regelgeving in hokjes worden gezet. Ook dit sluit aan bij het streven naar een inclusieve samenleving. Verder werd opgemerkt dat verwacht wordt dat met dit voorstel de samenwerking tussen woon- en welzijnsactoren zal verbeteren. Ze worden met dit voorstel immers verwacht samen



voor specifieke cliënten de prioriteiten af te wegen. Gehoopt wordt dat zo het inzicht in de eigenheid en visie van de andere actor groeit en dat goede keuzes gemaakt worden. Dezelfde bedenking werd gemaakt over samenwerking tussen vertegenwoordigers van verschillende doelgroepen (bv personen met een handicap, ouderen, psychiatrische problemen, daklozen). In het streven naar (schaarse) goede woningen die voor hun doelgroep beschikbaar zijn, treden ze vaak in concurrentie met elkaar, en dit niettegenstaande deze verschillende doelgroepen vaak zeer grote overeenkomsten hebben, zo werd opgemerkt. Ook op dit punt meende een deelnemer dat het voorstel potentieel heeft om evolutie te brengen.

Zijn de verwachtingen ten aanzien van dit onderdeel van het voorstel voor een ingrijpende herziening groot, dan is dit tegelijkertijd het deel waarover er nog de meeste vragen naar verdere concretisering zijn. De voornaamste vraag is op welk niveau het LTC moet functioneren (zie hoger). Daarnaast blijven nog andere vragen en discussiepunten.

Een van de voornaamste daarvan is de nood aan een concretisering van de principes op basis waarvan deze woningen worden toegewezen. Er was bij de deelnemers aan de focusgroepen vergaande eensgezindheid dat de woonbehoefte hier doorslaggevend moet zijn. Verder was er discussie over de mate waarin de principes van toewijzing enkel op Vlaams niveau moeten liggen, dan wel dat deze principe lokaal verder kunnen worden geconcretiseerd of aangevuld. Dit laatste wordt nodig geacht om maatwerk te kunnen leveren. Maar anderzijds werd gewezen op de risico's indien gemeenten hierin te veel beslissingsrecht krijgen. Zo moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat lokale binding in deze toewijzingen te zwaar zou doorwegen. Ook leeft de vrees dat er niet echt naar het dossier zal worden gekeken, maar dat een beurtrol zou worden afgesproken, waarbij elke actor of elke verhuurder om beurt een kandidaat aanvaard krijgt. We menen dat dit echter op te vangen is via goede verantwoording en toezicht (zie verder). Niettemin blijft verder denkwerk over deze en andere principes noodzakelijk. Er kan mogelijk inspiratie worden geput uit de werkwijze die gevolgd wordt in andere beleidsdomeinen, bv. bij de toewijzing van een plaats in een woonzorgcentrum. Ook daar wordt vaak gewerkt met toewijzingscomités.

Verder wordt gewezen op een risico op een wanverhouding tussen het aantal aanmeldingen en het aantal bijzondere toewijzingen. Belangrijk in dit opzicht is de eerste screening, die tot doel heeft enkel de kandidaten die effectief kans maken te weerhouden. Ook deze screening zou zo objectief mogelijk en met inzage van de andere leden van het LTC moeten gebeuren. Het roept ook de vraag op of voor deze toewijzingen een wachtlijst dient te worden aangelegd, en of een aanvraag een tijd geldig blijft, dan wel eenmalig wordt behandeld.

Hiermee hangt de vraag samen hoe de kandidaat dient te worden geïnformeerd over de beslissing indien er geen woning aan hem wordt toegewezen en welk verhaalrecht hij daar dan tegen heeft. En kan in dit geval de kandidaat zijn dossier inzien? (zie verder: 'Verantwoording en toezicht')

Een meer specifieke vraag is of het binnen de bijzondere toewijzingen mogelijk moet zijn om af te wijken van de toelatingsvoorwaarden (bv eigendomsvoorwaarde). Sommige deelnemers pleitten voor deze mogelijkheid. Het voorbeeld werd gegeven van een arme bejaarde huiseigenaar in een krotwoning die voorrang moet kunnen verdienen voor een aangepaste woning voor ouderen. Anderen pleiten er voor om dergelijke uitzondering juist niet mogelijk te maken, omdat dit tot veel extra aanvragen kan leiden en omdat het daarmee nog moeilijker wordt om prioriteiten in de toewijzing te bepalen.

Tot slot mag opgemerkt worden dat de werking van de LTC's ook tijd en middelen zal vragen.

#### 4.3.2.4 Maximaal digitaal

Het voorstel kiest voor een maximale digitalisering. Inschrijving voor een sociale woning gebeurt via een digitaal inschrijvingsformulier. Zo komt de kandidaat in een centraal inschrijvingsregister terecht dat automatisch alle toelatingsvoorwaarden verifieert. Eenmaal ingeschreven, blijven de voorwaarden



permanent gecontroleerd. Kandidaat-huurders waarvan het inkomen stijgt boven de inkomensgrens, krijgen het bericht dat ze niet langer in aanmerking komen. De software voor dit systeem wordt op Vlaams niveau ontwikkeld en ter beschikking gesteld van verhuurders via een online toepassing. Dankzij deze uniforme software wordt het veel eenvoudiger om data van verschillende verhuurders te bundelen in een centrale databank en om hier prestatie-indicatoren uit af te leiden. Ook voor de afdeling Toezicht wordt het een pak eenvoudiger om inzage te krijgen in de beslissingen, vermits de inspecteurs rechtstreeks toegang kunnen krijgen tot de data en er maar één softwaresysteem meer is.

Sociale verhuurders kunnen via eveneens centraal ter beschikking gestelde software ingeven welke woningen in hun aanbod binnen zekere tijd vrij komen (voor standaard toewijzingen). Na invoer worden deze woningen zichtbaar op een website, die overal te raadplegen is, met vermelding van:

- foto's en ligging, cf. immo websites (zie bv woonvoorkeur.nl voor sociale woningen in Nederland);
- de markthuurprijs, met vermelding dat de effectieve huurprijs zal worden berekend op basis van het inkomen van de huurder (te overwegen: een calculator die op basis van het inkomen een voorlopige berekening maakt);
- de voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen om in aanmerking te komen voor deze woning (rationele bezetting);
- de datum waarop kandidaturen moeten ingediend zijn (er gelden korte maximum termijnen om te voorkomen dat de woning te lang leeg staat);
- een online registratieformulier om zich kandidaat te stellen voor deze woning.

De online toepassing bevat meerdere mogelijkheden om op een volledig geautomatiseerde manier de kandidaat-huurder te verwittigen indien een woning vrijkomt die voldoet aan de formele voorwaarden. Te denken valt hier aan geautomatiseerde mails of Sms-berichten of een App. Deze toepassingen moeten het ook mogelijk maken dat de kandidaat zelf de zoekopdracht verfijnt (bv. door alleen een verwittiging te krijgen voor woningen in een bepaalde gemeente of onder een maximale huurwaarde). Een van de deelnemers aan de focusgroepen suggereerde om kandidaat-huurders een login toe te kennen die al automatisch een selectie maakt voor de betreffende kandidaat (o.a. wat rationele bezetting betreft).

Wie geen pc heeft, moet terecht kunnen in bibliotheken, gemeentehuizen en zeker ook bij sociale verhuurders, woonwinkels, CAW's en andere sociale organisaties. Hoewel volgens de deelnemers aan de focusgroepen de overgrote meerderheid van de kandidaat-huurders de stap naar digitale aanmelding en opvolging zullen kunnen nemen, is het van groot belang dat wie niet mee kan evenveel rechten en kansen heeft als alle anderen. Daarom is 'maximaal digitaal' in de sociale huisvesting enkel te verantwoorden als er voldoende begeleiding voorzien wordt voor wie dat nodig heeft.

### *Verantwoording*

De keuze om de sociale huisvesting 'maximaal digitaal' te organiseren vindt mee een basis in het Vlaamse regeerakkoord. Daarnaast is digitalisering nodig omdat zo aanzienlijke efficiëntiewinsten kunnen worden geboekt. Vandaag maken sociale verhuurders gebruik van verschillende software-systemen. Bij aanpassing van de wetgeving moeten dus meerdere informatiesystemen worden aangepast. Het gebruiken van één centrale software zal (na de eerste investering) leiden tot besparingen op vlak van informaticaontwikkeling.

Bij de keuze om te digitaliseren wordt vaak en terecht gewezen op de moeilijkheden hiermee van zwakke groepen, die vaak niet mee zijn met deze ontwikkeling. Sociale verhuurders menen echter dat de grote meerderheid zijn weg zou moeten kunnen vinden in een eenvoudig systeem. Verder hebben we beklemtoond dat aanvullend begeleiding nodig is. Echter ook positieve effecten zijn mogelijk. Het toegankelijk aanbieden van informatie over te huren woningen kan voor zwakkere groepen misschien net een aanmoediging vormen om de drempel naar digitale communicatie te helpen overwinnen.

#### 4.3.2.5 Verantwoording en toezicht

De verantwoording verloopt vooreerst via een degelijke basisrapportering. Voor de standaard toewijzingen vraagt dit van de verhuurders geen extra informatie, behalve wanneer een Raad van Bestuur een toewijzing weigert. Voor de standaard toewijzingen kan het toezicht ook beperkt blijven. Het toezicht zal daar o.a. betrekking hebben op de vraag of een afwijking voldoende gemotiveerd is.

De bijzondere toewijzingen vragen een meer uitgebreide rapportering. De sociale dossiers van de individuele kandidaat-huurders moeten ter inzage beschikbaar zijn voor controle door Toezicht. Deze toewijzingen dienen zorgvuldig gemotiveerd te worden vanuit enerzijds de principes die zijn vastgelegd in de Vlaamse wetgeving en in het lokaal toewijzingsreglement, anderzijds op basis van het sociaal dossier en de motiveringsstukken. Het zijn de verhuurders die finaal de beslissing nemen over de toewijzing en het zijn dus ook zij die verantwoording verschuldigd zijn. Indien bijvoorbeeld een bijzondere toewijzing onvoldoende gemotiveerd is door het LTC of de toewijzing is niet in overeenstemming met de principes, kan de verhuurder de toewijzing weigeren.

Voor de bijzondere toewijzingen is het principe dat de autonomie werd toegekend aan de verhuurder en dat deze autonomie moet gerespecteerd blijven. De afdeling Toezicht oefent dan enkel nog een marginale toetsing uit op beslissingen. Het is niet de bedoeling dat het Toezicht een opportuniteitsbeoordeling voert op niveau van individuele dossiers.

Sociale verhuurders kunnen ook gevraagd worden zich te verantwoorden over hun keuze om bepaalde woningen te identificeren voor verhuring via de bijzondere verhuringen. Andere vormen van verplichte rapportering betreffen de samenstelling van het LTC, de wijze waarop het LTC beslissingen voorbereidt en communiceert. Dit alles zou kunnen vastgelegd worden in een Lokaal toewijzingsreglement, waarvan kan overwogen worden het te laten goedkeuren op Vlaams niveau vooraleer het in werking treedt.

Verantwoording verloopt daarnaast ook via prestatiebeoordeling. Vooreerst betreft dit de bereikte doelgroepen. Het centrale register biedt mogelijkheden om zonder inspanningen van de verhuurders bijkomende prestatie-indicatoren over bereikte doelgroepen vast te leggen en op te volgen. Deze monitoring biedt ook voor de verhuurders belangrijke informatie. Blijkt bijvoorbeeld dat lage inkomensgroepen bij deze verhuurder minder toewijzingen krijgen dan bij andere verhuurders, dan kan dit een aanwijzing zijn om de lokaal (regionaal) vastgelegde principes voor de bijzondere toewijzingen bij te stellen. Hoger verwezen we ook al naar indicatoren die concentratie van groepen in bepaalde delen van de woningvoorraad kunnen meten. Voorlopig zijn dergelijke indicatoren niet beschikbaar. Dit vraagt nog verdere concretisering.

Wat eveneens via indicatoren kan worden gemonitord, is de indeling van de woningvoorraad van de verhuurder volgens de labels voor rationele bezetting. Als uit de monitoring bijvoorbeeld blijkt dat een verhuurder een onevenredig groot aandeel woningen labelt als woningen voor ouderen, dan kan via de prestatiebeoordeling de verhuurder om een verantwoording worden gevraagd.

#### 4.3.3 Lokale autonomie?

Het Vlaamse beleid (en zeker ook het woonbeleid) wenst meer autonomie toe te kennen aan het lokale beleidsniveau. Zoals we hoger al aangaven, staat dit voornemen in gespannen verhouding tot het gelijkheidsbeginsel en tot de noodzaak aan een efficiënte organisatie, die vraagt dat schaalvoordelen worden benut. In het voorstel dat we hierboven hebben toegelicht, hebben we gezocht naar een optimale combinatie van beide uitgangspunten. Enerzijds hebben we gezocht naar manieren om schaalvoordelen te realiseren, met name via de centrale inschrijving en geautomatiseerde toewijzing. Anderzijds bevat het voorstel ook mogelijkheden om op lokaal niveau meer flexibel beslissingen te nemen. Deze lokale autonomie zit vooral in de 'bijzondere toewijzingen', en dit als volgt:

- gemeenten, sociale verhuurders of regio's (naargelang de keuze voor het niveau waarop het LTC wordt gelegd) kunnen de principes gehanteerd bij de bijzondere toewijzingen verder verfijnen naargelang de lokale context;

- gemeenten, sociale verhuurders of regio's (naargelang de keuze) kunnen binnen een marge het aandeel bijzondere verhuringen bepalen;
- sociale verhuurders en andere actoren kunnen (in overleg met andere actoren) rekening houden met bijzondere lokale situaties en met bijzondere sociale omstandigheden van kandidaat-huurders;
- sociale verhuurders woningen kunnen woningen identificeren voor bijzondere verhuringen;
- bij de toewijzing kan gezocht worden naar een goede match tussen woningen en huurders;

De vraag op welk niveau het LTC komt te liggen, is op dit punt wel nog van groot belang.

#### 4.3.4 Verdere uitwerking

Gezien de ingrijpende aard betekent een keuze voor dit voorstel dat een invoering op korte termijn niet mogelijk is. In dit geval is het aangewezen het voorstel in nauw overleg met alle betrokkenen verder te concretiseren. We denken hierbij aan een formule van werkgroepen op initiatief van het Agentschap Wonen-Vlaanderen die zich buigen over de alternatieven, op basis van nader uitgewerkte varianten. Wat in elk geval nog grondig denkwerk vraagt, is het voorzien van een overgangsregeling. Ook zijn sommige aspecten in ons voorstel nog niet uitgewerkt. Een voorbeeld hiervan zijn de interne mutaties. Er blijft dus nog een omvangrijk werk inzake verdere concretisering.

Na de concretisering dienen de gevolgen van het nieuwe systeem zo goed mogelijk te worden ingeschat. Dit zou kunnen via simulaties op administratieve gegevens van de sociale verhuurders. Ook te overwegen valt het opzetten van enkele pilots. Op basis van deze informatie zou dan de definitieve beleidsbeslissing moeten genomen worden. Vervolgens zal ook de implementatie op zich nog een omvangrijke voorbereiding vragen, o.a. op vlak van ontwikkeling van software, informeren van lokale beleidsverantwoordelijken, informeren van verhuurders en andere actoren.

De mogelijkheid tot een gefaseerde invoering kan bekeken worden, maar lijkt ons niet voor de hand te liggen, gezien alles aan elkaar gekoppeld is. Wat wel nog verder kan bekeken worden, is of er bij de voorstellen voor de beperkte wijzigingen (in 4.2) alvast geen aanpassingen zijn die op korte termijn kunnen worden ingevoerd en die niet ingaan tegen dit ingrijpende voorstel. (dit wordt verder bekeken na afwerking van 4.2).

#### 4.3.5 Samengevat

Tot slot vatten we samen hoe dit voorstel de huidige regelgeving wijzigt en vereenvoudigt:

- de actualisatie van het inschrijvingsregister (artikel 8) verdwijnt;
- de kandidaat-huurder dient geen keuze meer op te geven bij inschrijving (artikel 10 wordt opgeheven);
- de schrapping uit het register (artikel 12§1) verdwijnt (dit heeft wel gevolgen voor de huurpremie: een koppeling van de huurpremie aan de wachtlijst is dan niet meer mogelijk, zie adhoc-onderzoek huursubsidies);
- het begrip 'rationele bezetting' blijft behouden, maar wordt uitgebreid (aangepastheid aan de fysieke beperking cf. artikel 19, 1° wordt mee opgenomen);
- alle voorrangsregels (artikel 19) worden opgeheven;
- de versnelde toewijzing (artikel 24) wordt afgeschaft (geïntegreerd in de nieuwe regeling);
- de lokale toewijzingsreglementen en doelgroepenplannen (artikel 28) verdwijnen;
- de verhuringen buiten het stelsel (artikel 55) verdwijnen (behalve eventueel voor de verhuringen aan conciërges, wijkinfrastructuur, leegstand).

### 4.4 Mogelijkheden voor gefaseerde invoering van de voorstellen

Hierboven beschreven we eerst een hele reeks voorstellen voor wijziging van de regelgeving volgens thema. Vervolgens formuleerden we een voorstel dat over de thema's heen reikt en van veel meer ingrijpende aard is. De beschrijving van dit voorstel maakt duidelijk dat indien hiervoor zou worden

gekozen, nog een lange weg van voorbereiding te gaan is. Het is moeilijk hier een timing op te zetten, maar het is duidelijk dat dit de grenzen van de huidige legislatuur van de Vlaamse regering overstijgt.

Als wordt geopteerd om de mogelijkheden van dit ingrijpende voorstel verder te verkennen en de modaliteiten in overleg met de actoren verder te concretiseren, lijkt het niet echt aangewezen om een gevolg te geven aan alle voorstellen die in 4.2 besproken zijn. Een aantal daarvan vragen immers op zich reeds een intensieve voorbereiding en aanpassing van de regels, terwijl die dan over enkele jaren mogelijk opnieuw moeten gewijzigd worden.

Dit neemt niet weg dat al aan andere knelpunten op korte termijn al wel degelijk kan worden verhoopen. Daarom geven we hierna een kort overzicht van de voorstellen uit 4.2 die niet in strijd zijn met het voorstel uit 4.3.

- De mogelijke wijzigingen m.b.t. het toepassingsgebied, waaronder de afbakening van wie als 'sociale verhuurder' en 'sociale huurder' kan worden beschouwd. Voorgestelde wijzigingen die kunnen leiden tot schaalvergroting, kunnen worden aanzien als voorafgaande maatregelen die ertoe bijdragen dat verhuring professioneel verloopt en deregulering verantwoordbaar is (onderdeel 4.2.1).
- De mogelijke wijzigingen m.b.t. de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden, waaronder de voorgestelde aanpassingen aan de voorwaarden zelf en de mogelijkheid tot een uitzondering om billijkheidsredenen (onderdeel 4.2.2).
- De mogelijke wijzigingen m.b.t. de sociale huurovereenkomst, waaronder de wijzigingen aan de typehuurovereenkomst, de registratie van de overeenkomst en de opzeggingsmogelijkheid bij onaangepast wonen. Bij de wijzigingen omtrent het intern huurreglement (invulling autonomie) en de doorwerking van het privaat huurrecht (bevoegdheid toezicht) zijn er linken met het voorstel uit 4.3. Deze lijken echter niet van die aard de voorstellen nog niet zouden kunnen worden gerealiseerd (onderdeel 4.2.5).
- De mogelijke wijzigingen m.b.t. de gezinskorting (onderdeel 4.2.6).
- De mogelijke wijzigingen m.b.t. de duur van de overeenkomst (onderdeel 4.2.7).

## 5. SAMENVATTING EN BESLUIT

De verhuring van sociale woningen in Vlaanderen vindt een decretale basis in de Vlaamse Wooncode. Een besluit van de Vlaamse Regering (gekend als het 'Kaderbesluit sociale huur' - KSH) bepaalt o.a. wie toegang krijgt tot sociale woningen, hoe woningen worden toegewezen en aan welke prijs ze worden verhuurd. Via ministeriële besluiten, typehuurovereenkomsten en omzendbrieven worden de regels verder geconcretiseerd. De huidige regelgeving is het resultaat van een langlopende evolutie. De rode draad was daarbij dat de sociale huurreglementering steeds meer tot in de details werd vastgelegd. Het geheel aan regelgeving is zo erg gedetailleerd en biedt sociale verhuurders weinig beleidsautonomie. Het stelsel voorziet wel dat lokale besturen eigen accenten kunnen leggen in het toewijzingsbeleid. Als gevolg daarvan verschillen de toewijzingsregels tussen gemeenten.

De vergaande detaillering brengt echter een aantal problemen mee. Niet in het minst is er sprake van hoge administratieve kosten, zowel voor het opvolgen van de regels door de sociale verhuurders als voor de Vlaamse overheid die moet toezien op de toepassing ervan. Voor huurders en kandidaat-huurders is het ook moeilijk de complexe regels te begrijpen. Bovendien is de vraag of aan hen, als doelgroep, voldoende maatwerk kan worden geboden binnen het (rigide) reglementair kader. Verder kan de detaillering van de regelgeving aanleiding zijn tot nieuwe regelgeving, omdat bijkomende regels nieuwe vragen en onzekerheden doen ontstaan en tot potentiële conflictpunten met andere regels kunnen leiden.

Het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 en de beleidsnota van de minister van Wonen bevatten daarom het voornemen om een grondige administratieve vereenvoudiging en een verhoging van de lokale autonomie door te voeren. Ter voorbereiding van deze aanpassingen werd het Steunpunt Wonen gevraagd een evaluatie van de huidige regelgeving uit te voeren. Een specifiek aandachtspunt daarbij was de voorrangregeling van artikel 24 §2 van het KSH, die de mogelijkheid voorziet om een woning versneld toe te wijzen aan daklozen en aan personen die zelfstandig wonen of gaan wonen met begeleiding.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn we in dit onderzoek eerst vertrokken van een verkenning van de recente inzichten uit de bestuurskundige en juridische literatuur over regulering versus autonomie. Vervolgens werd een uitgebreid overzicht gemaakt van de knelpunten op basis van literatuur, beleidsdocumenten, kwantitatieve gegevens en gesprekken met het werkveld tijdens focusgroepen. De volgende stap in het onderzoeksproces bestond uit een grondige reflectie over de mogelijke oplossingen. De uitdaging bestond er in vanuit de criteria en condities voor goede regelgeving die de theorie aanreikt, op zoek te gaan naar voorstellen die tegemoet komen aan de vastgestelde knelpunten. Thema per thema werden voorstellen uitgewerkt. Hoewel de voorstellen die hieruit resulteren al vergaande implicaties kunnen hebben voor de regelgeving en de praktijk, bleek ook dat het combineren van mogelijke voorstellen over thema's heen een nog sterkere vereenvoudiging en bijkomende voordelen zou kunnen bieden. Daarom werd naast de thematische voorstellen ook een gecombineerd (en ingrijpend) voorstel uitgewerkt. De voorstellen werden tijdens een tweede ronde focusgroepen ter bespreking voorgelegd. De bedoeling hiervan was zowel het draagvlak voor de voorstellen te verkennen als de voorstellen nog verder te verfijnen.

De voorstellen per thema hebben betrekking op uiteenlopende aspecten bij verhuring van sociale woningen, waaronder het toepassingsgebied van het stelsel; de geldende inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden; de regeling omtrent inschrijving, actualisatie, schrapping en weigering; de toewijzingsregels; de regelgeving m.b.t. de typehuurovereenkomst; de rechten en plichten van huurder en verhuurder; de duur van de sociale huurovereenkomst; financiële aspecten en de rechtsbescherming van de (kandidaat-)huurder.

Sommige van deze voorstellen kunnen een alternatief bieden wanneer het beleid het voorstel voor een ingrijpende wijziging niet wenst te verkennen. Een voorbeeld is het voorstel om voor de inschrijving vanuit de Vlaamse overheid een uniform softwaresysteem te ontwikkelen, dat maximaal gekoppeld is aan elektronische databanken en toelaat om voor een kandidaat-huurder een enkel basisdossier op te stellen. Dit is dan evenwel zonder het huidige aanbodgestuurde model en de inschrijving per maatschappij te verlaten.

Andere voorstellen kunnen worden geïmplementeerd ongeacht of het beleid het spoor van een thematische of een ingrijpende wijziging wil volgen. Dit geldt onder meer voor de voorstellen m.b.t de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden, de sociale huurovereenkomst en de financiële aspecten. Een derde categorie van thematische voorstellen omvat mogelijke wijzigingen die op zich een verbetering kunnen betekenen, maar tegelijk ook bijdragen tot de randvoorwaarden om tot een ingrijpende vereenvoudiging van het regelgevend kader over te gaan. Een voorbeeld is het voorstel om kleinschalige verhuurders (vooral OCMW's en gemeenten) te verplichten om onrechtstreeks te verhuren (bv. via een SHM), zodat de voorwaarde van professionele organisaties beter wordt gegarandeerd en het risico op een foutieve invulling van de toegekende beleidsruimte wordt ingeperkt (wanneer de regelgeving bv. uitzonderingsmogelijkheden of een eigen invulling van bepaalde begrippen toestaat).

Naast deze thematische voorstellen werd ook het ingrijpende voorstel besproken in de focusgroepen. Dit voorstel combineert wijzigingen op vlak van inschrijving, toewijzing, schrapping, actualisatie en weigering. Het voorstel kan worden samengevat in vier krachtlijnen.

- Woningen worden op een andere manier toegewezen. De grote meerderheid van de toewijzingen ('standaard toewijzingen') gebeurt daarbij volledig geautomatiseerd, volgens een mathematisch model dat uitgaat van punten, gebaseerd op inkomen, chronologie en lokale binding. De overige toewijzingen ('bijzondere toewijzingen') gebeuren na advies van een (lokaal of regionaal) toewijzingscomité, op basis van een uitgewerkt dossier en volgens vooraf vastgelegde principes.
- Er komt veel meer ruimte voor keuzevrijheid en daarmee ook verantwoordelijkheid van de klant bij de kandidaatstelling voor een sociale woning. Daarmee wordt de switch gemaakt van een aanbodgestuurd naar een vraaggestuurd model.
- Het systeem vertrekt van een maximale digitalisering, zowel voor de inschrijving als voor de bekendmaking van het woningaanbod, de kandidaatstelling en de toewijzing.
- Het toezicht op de toewijzingen verschuift van een toezicht op de individuele beslissingen van verhuurders naar een toetsing van beslissingen aan principes.

Tijdens de focusgroepen werd dit voorstel globaal positief onthaald. Meerdere deelnemers reageerden dat enkel met dergelijke radicale keuzes voldoende kan worden vereenvoudigd. Tegelijk werd ook gewezen op de nood aan verdere concretisering van meerdere onderdelen en aan een goede overgangsregeling. Het is nu aan het beleid om uit te maken of de mogelijkheden van een dergelijke ingrijpende herziening verder worden verkend, dan wel of de eerder thematische benadering wordt gevolgd.

Wanneer het spoor van een ingrijpende herziening zou gevolgd worden, lijkt het ons aangewezen dit voorstel verder uit te werken in werkgroepen waarin het werkveld zeer nauw betrokken wordt. Daarbij zou ook maximaal met behulp van administratieve data moeten worden gesimuleerd wat de gevolgen zijn van mogelijke alternatieven, bijvoorbeeld voor het puntensysteem. Eventueel kan een testfase bij een beperkt aantal verhuurders worden voorzien. Een laatste bemerking is dat tijdens dit hele proces waakzaamheid nodig is om te voorkomen dat wat oorspronkelijk een eenvoudig bouwwerk is, toch weer verglijdt naar een gebouw met vele kamers en sleutels. Een regelmatige toetsing van de uitgewerkte regelgeving aan de principes die aan de basis van dit voorstel lagen, lijkt ons daarom aangewezen.

## BIJLAGEN



# BIJLAGE 1 OVERZICHT FOCUSGESPREKKEN EN DEELNEMERS

		thema I	Thema II	Voorstellen
<b>Verhuurders</b>		<b>3 okt 10u</b>	<b>10 okt 10u</b>	<b>31 jan 10u</b>
Bjorn Mallants	VVH	x	x	x
Erik Thora	VVH	x	x	x
Lies Baarendse	Huurpunt	x	x	x
Yannick Claes	SVK Waasland	x		x
Sent Auwers	SVK		x	
Jan De Koning	Vlaams Woningfonds	x	x	x
Klaassen Sandra	Vlaams Woningfonds	x	x	x
Joris Deleenheer	VVSG	x	x	x
Jozefien Kiekens	VMSW	x	x	x
Dominique Van Hollebeeke	Afdeling woonbeleid (waarnemend)	x		
Tom Van Dromme	Afdeling woonbeleid (waarnemend)		x	
Nina Van Acker	Afdeling woonbeleid (waarnemend)		x	x
<b>(Kandidaat-)huurders</b>		<b>6 okt 10u</b>	<b>12 okt 10u</b>	<b>25 jan 14u</b>
Eric Wilms	VIVAS	x	x	x
Geert Inslegers	Vlaams Huurdersplatform	x		x
Schriftelijke inbreng	Vlaams Netwerk tegen Armoede			
Tom Van Dromme	Afdeling woonbeleid (waarnemend)	x		
Nina Van Acker	Afdeling woonbeleid (waarnemend)		x	
<b>Vlaamse overheid wonen</b>		<b>10 okt 13u</b>	<b>12 okt 13u</b>	<b>25 jan 10u</b>
Riet Van Laer	Afdeling Financiële Tegemoetkomingen	x	x	x
Benediekt Van Damme	Afdeling woonbeleid			x
Anita Smets	Afdeling woonbeleid	x		x
Nina Van Acker	Afdeling woonbeleid		x	
Els Van Poeck	Afdeling toezicht	x	x	x
Dorien Van Cauwenberge	Afdeling woningkwaliteit			x
Tom Raes	Visitatieraad		x	x
Tina Martens	Visitatieraad	x		
Pol Van Damme	Vlaamse Woonraad	x	x	
<b>Welzijn</b>			<b>17 okt 13u</b>	<b>31 jan 14u</b>
Joris Van Puyenbroeck	SEN		x	
Vinnes Aerts	Beschut Wonen Antwerpen, namens FDGG		x	x
Barbara Glorieux	Cachet vzw		x	
Shana Dave	Cachet vzw		x	
Danny Lescrauwaet	SAW		x	x
Els Meert	Agentschap Jongerenwelzijn		x	x
Rudi Kennis	VAPH		x	x
Kurt Asselman	VAPH		x	
Marc Verhelst	WVG, Afdeling Welzijn en Samenleving		x	
Nele Roelandt	Agentschap Zorg en Gezondheid, Afdeling Gespecialiseerde Zorg		x	x
Nathalie Sluyts	Vlaamse Ouderenraad		x	
Nina Van Acker	Afdeling Woonbeleid (waarnemend)		x	x

## BIJLAGE 2 LEDEN BEGELEIDINGSGROEP

Leden	Functie BG	Organisatie
Hilde Luyts	Voorzitter	Wonen-Vlaanderen, Woonbeleid
Sien Winters	Secretaris	Steunpunt Wonen, HIVA
Diederik Vermeir		Steunpunt Wonen, UA
Bernard Hubeau		Steunpunt Wonen, UA
Wouter Van Dooren		Steunpunt Wonen, UA
Maarten Vanholle		Kabinet Wonen
Benediekt Van Damme		Wonen-Vlaanderen, Woonbeleid
Veerle Geurts		Wonen-Vlaanderen, Woonbeleid
Anita Smets		Wonen-Vlaanderen, Woonbeleid
Nina Van Acker		Wonen-Vlaanderen, Woonbeleid
Dominique Van Hollebeke		Wonen-Vlaanderen, Woonbeleid
Ronald Van Paassen		Wonen-Vlaanderen, Woonbeleid
Tom Vandromme		Wonen-Vlaanderen, Woonbeleid
Pol Van Damme		Vlaamse Woonraad
Els Van Poeck		Wonen-Vlaanderen, afdeling Toezicht
Berbe Luyckx		VMSW
Jozefien Kiekens		VMSW

## REFERENTIES

- Ayres, I., & Braithwaite, J.** (1992). *Responsive regulation : transcending the deregulation debate*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M.** (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernard, N.** (2009). *Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel – le droit au logement et la cour européenne des droit de l'homme*. Red. trim.dr.h.
- Bernard, N.** (2014). Le logement social. In B. Kohl, *Actualités en droit du bail* (pp. 300-349). Brussel: Larcier.
- Bernard, N., & Hubeau, B.** (2013). *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?* Brugge: Die Keure.
- Billiet, C.R., Deben, L., Van Aeken, K., & Popelier, P.** (2010). *Heldere handhaving: naar een sterker handhavingsbeleid door betere regelgeving en communicatie*. Brussel: Politeia 2010.
- Black, J.** (2008). Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. *Regulation & Governance*, 2(2), 137.
- Black, J.** (2008). Forms and paradoxes of principles-based regulation. *Capital Markets Law Journal*, 3(4), 425–457. <https://doi.org/10.1093/cmlj/kmn026>
- Debusschere, E., Vandekerckhove, B. & Van Bortel, G.** (2009). *Huurdersparticipatie in de sociale huisvesting*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Departement Ruimte Vlaanderen** (2017). *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Brussel: Departement Ruimte Vlaanderen.
- De Decker, P., Meeus, B., Pannecoucke, I., & Verstraete, J.** (2014). *De moeilijke oversteek. Wonen na verblijf in bijzondere jeugdzorg, gevangenis en psychiatrie*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G.** (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: evaluatie-design en –management*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Decruyenaere, F.** (2013). *De kracht van het engagement. De vermaatschappelijking van de zorg in de dagelijkse praktijk*. Brussel: Departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin.
- Griffiths, J.** (2003). The Social Working of Legal Rules. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 35(48), 1-84. <https://doi.org/10.1080/07329113.2003.10756567>
- Hancher, L., & Moran, M.** (1989). *Organizing regulatory space*. Oxford: Clarendon Press.
- Hanselaer, A., & Hubeau, B.** (2011). *Sociale Huur*. Brugge: Die Keure.
- Heylen, K.** (2017). *Inkomensvoorwaarde bij instrumenten van het Vlaams Woonbeleid*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K.** (2016). *In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek in kaart gebracht*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K., Haffner, M., & Winters, S.** (2010). *Globaal kader voor ex post evaluatie van beleidsmaatregelen voor wonen*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Hubeau, B.** (2009). *De rechterlijke tussenkomst bij de ontbinding van de sociale huurovereenkomst gerehabiliteerd* (noot onder GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008). R.W. 2008-09.
- Hubeau, B., & Vandromme, T.** (2011). *Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)*. R.W. 2010-11.
- Hubeau, B., & Vandromme, T.** (2013). *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?* Brugge: Die Keure.

- Hubeau, B., & Vandromme, T.** (2014). *De beperking van het keuzerecht van kandidaat sociale huurders: beperking van het grondrecht op wonen of net toepassing van het grondrecht op wonen?* (noot onder RvS 18 februari 2013, nr. 222.544), R.W. 2013-14.
- Hubeau, B., & Vandromme, T.** (2015). *Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)*. R.W. 2015-2016.
- Hubeau, B., & Vermeir, D.** (2014). *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woningkwaliteit*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hubeau, B., & Vermeir, D.** (2015). *Een evaluatie van het woninghuurrecht – deel II. Bevindingen werkgroepen 'Toegang, selectie en discriminatie', 'Procedure en bemiddeling' en 'Huurprijs', resultaten wegingsoefening en aanbevelingen expertencommissie*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., & Verschuere, B.** (Red.). (2013). *Handboek bestuurskunde* (01 edition). Brugge: VANDEN BROELE NV.
- Homans, L.** (2014). *Beleidsnota Wonen 2014-2019*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R.** (2001). *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Huyse, L., & Cuypers, C.** (1989). *De kleur van het recht*. Leuven : Kritak.
- Moore, S.F.** (1973). Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study. *Law & Society Review*, 7(4), 719–746. <https://doi.org/10.2307/3052967>
- N., *FAQ locale toewijzingsreglementen. Versie 14/10/2015*.
- Oates, W. E.** (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, 46(2), 7.
- Popelier, P.** (2004). *De wet : juridisch bekeken*. Brugge : die Keure.
- Sieber, S.** (2013). *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention*. Springer Science & Business Media.
- Tops, P.** (2007). Verlangen naar stevig bestuur: stedelijk activisme in Vlaanderen en Nederland. *Bestuurskunde*, 1, 24–31.
- Van Dooren, W., Voets, J., & Winters, S.** (2015). Autonomy and Reregulation: Explaining Dynamics in the Flemish Social Housing Sector. *Public Administration*, 93(4), 1068–1083. <https://doi.org/10.1111/padm.12181>
- Van Acker, N., Van Der Gucht, A., & Van Hollebeeke, D.** (2016). *Eindevaluatie projecten Wonen-Welzijn*. Brussel: Departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin; Agentschap Wonen-Vlaanderen.
- Vandromme, T.** (2015). *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Vermeir, D., & Hubeau, B.** (2014). De regionalisering van de woninghuur: naar een Vlaams huurrecht? In J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters & W. Vandenbruwaene, *De zesde staatshervorming: instellingen bevoegdheden en middelen* (pp.471-493). Antwerpen/Cambridge: Intersentia.
- Vlaamse Woonraad** (2012). *Waarheen met het lokaal woonbeleid? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad. Advies 2012/20, 19 april 2012*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Winters, S., De Coninck, A., Tratsaert, K., & Heylen, K.** (2011). *De uitvoering van de basisbegeleidings-taken in de sociale huisvesting*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Winters, S., Van den Broeck, K., & Vanormelingen, J.** (2015). *Het lokaal woonbeleid op (de) kaart! De praktijk van het lokaal woonbeleid beschreven, de subsidie voor intergemeentelijke samenwerking geëvalueerd*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Winters, S., Van Dooren, W., & Voets, J.** (2011). *Optimalisering van het toezicht op de woonactoren*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.



Het Steunpunt Wonen is een samenwerkingsverband van de KU Leuven, de VUB, de Universiteit Antwerpen en de TUDelft (Nederland).

Binnen het Steunpunt verzamelen onderzoekers van verschillende wetenschappelijke disciplines objectieve gegevens over de woningmarkt en het woonbeleid. Via gedegen wetenschappelijke analyses wensen de onderzoekers bij te dragen tot een langetermijnvisie op het Vlaamse woonbeleid.

Het Steunpunt Wonen wordt gefinancierd door het Vlaamse Gewest.